



PIA RIGGIROZZI

DIANA TUSSIE

MARÍA ELENA LORENZINI

GISELA PEREYRA DOVAL

SERGIO EISSA

FRANCISCO CORIGLIANO

EZEQUIEL BERLOCHI

LOURDES CALDERÓN

BRUNO VENDRAMIN

FELIPE MAILLIER

CAROLINA ZACCATO

SALVADOR MERCADO

SANTIAGO APEZTEGUIA

ISSN 2525-1112

www.perspectivasrcs.com

Perspectivas
Revista de Ciencias Sociales

Año 3. No. 5

Enero | Junio 2018

Editor Responsable

Ezequiel Fabricio Barolin

3 De Febrero 731

Tel. 03777 15336451

2000 – Rosario – Argentina

Sitio Web: www.perspectivasrcs.com

Correo Electrónico: revistaperspectivasrcs@gmail.com

URI: <http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/6586>

ISSN 2525-1112

Directores

Ezequiel Fabricio Barolin - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Luis Maximiliano Barreto - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Comité Académico

Anabella Busso - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*

Carlos da Silva - Universidad Nacional de Rosario - Universidad Católica Argentina, *Argentina*

Francesco Bruni - Università di Bologna, *Italia*

Francisco Iturraspe - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*

Germán Soprano – Inst. de Investigaciones en Humanidades y Cs. Sociales (UNLP-CONICET), *Argentina*

Gilberto Aranda Bustamente - Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile - *Chile*

Javier Orso - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Juan Recce - Fundación Argentina ASE, *Argentina*

Marcelino Teixeira Lisboa - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, *Brasil*

Oiga Saavedra – Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Salvador Mercado - Universidad Autónoma de Querétaro, *México*

Silvina Caleri - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Colaboradores Editoriales

Agustina Villegas - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Dalila Emilse Capeletti - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Esteban Covelli - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Florencia Díaz Rojo - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

María Elvira Grioni - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

María Luz Silva - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Natalia Díaz - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Natalin Posadas - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Vanesa Mangini - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Victoria Mariani - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Diseño De Cubierta

Lucas Emmanuel Barreto

Ilustración

María Agustina De La Merced Martín Suárez

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS) (ISSN 2525-1112) es una publicación electrónica de periodicidad semestral (junio y diciembre), editada por un grupo de graduados y estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario, en interacción con dicha Casa de Estudios, en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina. Los fascículos se publican en formato digital los meses de junio y diciembre.

PRCS Tiene como principal objetivo aportar al intercambio y difusión de trabajos de investigación bajo diferentes modalidades: artículos de investigación originales e inéditos, notas breves de investigación, estudios de caso, ensayos y artículos de revisión o estado del arte, clases y conferencias, entrevistas, traducciones y reseñas. Está dirigida a investigadores, docentes, directivos, funcionarios, profesionales y estudiantes de la gran área de las Ciencias Sociales con especial énfasis en Historia, Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

PRCS cubre todos los temas de las Ciencias Sociales, en un sentido amplio e interdisciplinario. Publica trabajos en español, portugués, inglés e italiano. Los aportes son sometidos a la evaluación de al menos dos especialistas, a través de una revisión doble ciego que permite mantener el anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. También se publican los mismos materiales por invitación, así como noticias de interés académico o notas de opinión sometidos simplemente a evaluación de pertinencia.

Política de acceso abierto

La aceptación del manuscrito por parte de la revista implica la no presentación simultánea a otras revistas u órganos editoriales y la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales de los autores en favor del editor, quien permite la reutilización, luego de su edición (postprint), bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>). Se puede compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) no se usen para fines comerciales; c) se mantengan los mismos términos de la licencia.

La cesión de derechos no exclusivos implica también, la autorización por parte de los autores para que el trabajo sea depositado en el Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario <http://rehip.unr.edu.ar/> y difundido a través de las bases de datos que el editor considere adecuadas para su indización, con miras a incrementar la visibilidad de la publicación y de sus autores.

Asimismo, nuestra revista promueve y apoya el movimiento de acceso abierto a la literatura científica-académica por lo tanto sus ediciones no tienen cargos para el autor ni para el lector, e incentiva a los autores a depositar sus contribuciones en otros repositorios institucionales y temáticos, con la certeza de que la cultura y el conocimiento es un bien de todos y para todos.

Declaración de privacidad

Los nombres y direcciones de correo-e introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Patrocinadores

PRCS y su sitio web están sostenidos económicamente por el Equipo Editorial. El Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario y el Open Journal System son provistos por dicha Casa de Estudios en interacción con PRCS.

Los artículos y toda la información suministrada en ellos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la Revista.



 facebook.com/perspectivasrcs

 twitter.com/perspectivasok

 www.linkedin.com/in/perspectivasrevista



EDITORIAL

El ascenso de Donald Trump y su impronta personal —que impregna la política exterior estadounidense—, ha generado asombro e incertidumbre a nivel mundial. Esto explica, en parte, que una gran cantidad de los artículos del presente número, aborden las relaciones norteamericanas con el resto del mundo, así como sus efectos en la política local argentina o en la política integracionista regional.

“El TPP-11: Oportunidades y desafíos para el regionalismo sudamericano” aporte realizado por Carolina Zaccato, reflexiona sobre las características que proponía el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, las limitaciones y alcances de un proceso integracionista abandonado por Washington y con repercusiones importantes a nivel latinoamericano. En la misma línea de análisis, centrada en el “efecto Trump”, Felipe Maillier analiza las relaciones entre dos potencias globales: Estados Unidos y China, y considera las rivalidades y conflictos en Asia.

Como afirmamos en la introducción de este editorial, nos encontramos con un contexto global caracterizado por lo incierto, y tal peculiaridad implica reacciones y efectos en todos los estados del mundo. Por tal motivo, también recomendamos el artículo escrito por Francisco Corigliano: “Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato”, que interpreta los efectos de estas variables en nuestro país, y analiza las principales acciones del gobierno de Mauricio Macri en sus aspectos de vinculación internacional, destacando los nuevos acercamientos en las relaciones externas.

Pia Riggirozzi y Diana Tussie abren el número ampliando y reflexionando sobre aquella cuestión. En su artículo podremos encontrar “claves para leer el regionalismo sudamericano”, aportando al debate y expresando la necesidad de una nueva conceptualización del mismo. Por su parte, María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra Doval, desde una lectura amena y original, debaten la integración en torno a los elementos políticos característicos de los gobiernos de la región, expresando claramente la nueva coyuntura política regional.

En cuanto a los aspectos de la política interna argentina, es de sumo interés el texto aportado por Sergio Eissa, que analiza la llamada “cuestión mapuche”. “Construyendo al enemigo: la securitización del reclamo mapuche (agosto-diciembre de 2017)”, es un texto que trabaja la problemática actual de los pueblos originarios y sus vinculaciones con el gobierno.

Entre otros aspectos de política argentina, no podemos quedar al margen del debate de la “Ley de despenalización del aborto”, por tal motivo, incluimos una nota de opinión al respecto, siempre con el objetivo de aportar a la reflexión y al debate colectivo.

Los textos hasta aquí presentados, no son los únicos de este nuevo número. Comprometidos con la difusión de las Ciencias Sociales, invitamos a sumergirse en la revista y encontrar en ella los más diversos temas de interés.

Agradecemos a cada uno de los autores por confiar en nosotros, especialmente a Sergio Eissa, Pia Riggiorozzi, Diana Tussie, María Elena Lorenzini, Gisela P. Doval y Francisco Corigliano que, con su trayectoria y prestigio, confían y apuestan por este proyecto colectivo.

Artículos solicitados

- **Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. Páginas 6-21**
Pia Riggirozzi y Diana Tussie
- **La Copa Sudamericana de la Integración Regional. Páginas 22-34**
María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra Doval
- **Construyendo al enemigo: la securitización del reclamo mapuche (agosto-diciembre de 2017). Páginas 35-61**
Sergio Eissa

Artículos convocatoria abierta

- **Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. Páginas 62-97**
Francisco Corigliano
- **El entramado represivo durante el tercer peronismo (1973-1976). Entre el sentido común y las nuevas aproximaciones analíticas. Páginas 98-111**
Ezequiel Berlochi
- **Estrategias Aplicadas en Discursos Políticos del Socialismo del Siglo XXI. Páginas 112-130**
Lourdes Calderón
- **Voegelin y Kelsen sobre la representación política. Páginas 131-146**
Bruno Vendramin
- **Donald Trump y el Sentido Oriental de la Historia: Política Exterior de EE.UU. hacia China. Páginas 147-170**
Felipe Maillier
- **Eterna suspicacia: Rusia y la agenda de seguridad estadounidense en tiempos de Trump. Páginas 171-191**
Felipe Maillier
- **El TPP-11: Oportunidades y desafíos para el regionalismo sudamericano. Páginas 192-205**
Carolina Zaccato
- **El “currículum” en la enseñanza del Derecho. Apreciaciones y limitaciones en torno a la “transmisión” de “valores, ideales y principios”. Páginas 206-221**
Salvador Mercado

Notas de opinión

- **Entre el afuera y el adentro: cuando el Congreso de la Nación se pintó de verde. Páginas 222-224**
Santiago Apezteguia

Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía

Keys to read the South American regionalism: strengthening the state, regulating the market, managing autonomy

PIA RIGGIROZZI*
DIANA TUSSIE**

*Profesora de Política Económica Internacional en la Universidad de Southampton (Inglaterra) donde actualmente dirige el Departamento de Política y Relaciones Internacionales. Sus intereses y publicaciones se centran la economía política del desarrollo y el regionalismo en América Latina. Correo electrónico: P.Riggirozzi@Southampton.ac.uk

**Investigadora Superior del CONICET. Dirige la Maestría en Relaciones Internacionales de la FLACSO/Argentina. Con Pía Riggirozzi ha desarrollado y publicado extensamente sobre el concepto de Regionalismo Post-Hegemónico. Correo electrónico: dtussie@flacso.org.ar

6

Resumen

La discusión sobre qué define y cómo se manifiesta el regionalismo dista de ser un debate acabado. Hay una tendencia a trivializar el formato o rol que cumple, particularmente en los espacios regionales flexibles sin compromisos supranacionales, donde las circunstancias y consideraciones nacionales pueden prevalecer y antagonizar

La trama de este artículo se concentra en Sudamérica justamente porque la forma en que se desarrolló la cooperación regional presenta una paradoja: el regionalismo en América del Sur no

Abstract

The discussion about what defines regionalism and how it manifests itself, is far from being a finished debate. There is a tendency to trivialize the format or role that it fulfills, particularly in flexible regional spaces without supranational commitments, where circumstances and national considerations can prevail and antagonize.

The plot of this article focuses on South America precisely because the way in which the development of regional cooperation presents a paradox: regionalism in South America has not been conceived as

se ha concebido como una restricción a la autonomía nacional (Deciancio, 2016), sino como un conjunto de instituciones que potencian en vez de limitar decisiones nacionales. Como hemos expresado en otras partes de nuestros escritos, el regionalismo sudamericano sigue siendo una modalidad de gobernanza intergubernamental que, sin supranacionalidad busca reforzar (algunos aspectos de) espacios de política (Riggirozzi y Tussie 2012).

El presente artículo explora estos dilemas y estructura el análisis subsiguiente para explicar la trayectoria de la gobernanza regional en sus propios términos sin medirla contra un modelo o tipo ideal. En la primera sección exploramos la concepción clásica de las regiones como esferas de influencia o correas de transmisión de conductores globales, para luego concentrarnos en cómo esta concepción ha encontrado nuevas oportunidades y espacios de contestación que se manifestaron en nuevas relaciones de ordenamiento entre el estado, el mercado y la formación regional. Concluimos nuestro análisis con una reflexión en torno al valor de pensar el regionalismo para Sudamérica en clave post-hegemónica.

Palabras clave

Sudamérica – Cooperación regional – Regionalismo

a restriction on national autonomy (Deciancio, 2016), but as a set of institutions that empower national decisions rather than stablishing a limit to them. As we have expressed in other parts of our writings, South American regionalism continues to be an intergovernmental governance modality that, without supranationality, seeks to reinforce (some aspects of) policy spaces (Riggirozzi and Tussie 2012).

This article explores these dilemmas and gives structure to the subsequent analysis to explain the trajectory of regional governance in its own terms without measuring it against an ideal model or type. In the first section we will explore the classical conception of regions as spheres of influence or transmission belts of global drivers, and then focus on how this conception has found new opportunities and spaces of contestation that were manifested in new ordering relations between the state, the market and regional training. We conclude our analysis with a reflection on the value of thinking regionalism for South America in post-hegemonic key.

Keywords

South America – Regional cooperation – Regionalism

Introducción

El orden regional vive en puja y reconfiguración permanente. El regionalismo es una herramienta clave de ese orden, así como de sus pujas, ya que es una forma de coordinación transfronteriza que articula actores e instituciones en diferentes áreas de política de manera de dar respuesta a problemas comunes. Dicha coordinación puede darse en una variedad de campos y asumir diferentes grados de institucionalización, formalización y organización. En su manifestación más estructurada, el regionalismo se apoya en tratados internacionales, sujetando a Estados miembros, que en caso de desear algún cambio deben pagar un costo. En esta manifestación el regionalismo restringe la capacidad de acción propia de sus miembros en función de un orden supranacional instituido. Pero el regionalismo también puede manifestarse geográfica y políticamente como un espacio común para la deliberación de políticas *más allá y por encima* de los estados; como una estructura de oportunidades para obtener compromisos políticos, declaratorios y regulatorios, con muy relevantes ventanas de acción para el activismo social. En este sentido fueron los movimientos de derechos humanos, los de género, los de protección del medio ambiente los que abrieron caminos fructíferos para compensar su debilidad a nivel nacional, ampliar su campo de acción y fortalecerse regionalmente combatiendo prácticas deletéreas y lograr compromisos ejemplares (Jelin, 2003).

La discusión sobre qué define y cómo se manifiesta el regionalismo dista de ser un debate acabado. Hay una tendencia a trivializar el formato o rol que cumple, particularmente en los espacios regionales flexibles sin compromisos supranacionales, donde las circunstancias y consideraciones nacionales pueden prevalecer y antagonizar. Lo sugestivo es que esta puja hoy está minando la formación supranacional paradigmática, la Unión Europea (UE). En la última década, las preferencias e inclinaciones nacionalistas desafían y jaquean los proyectos comunitarios. El referéndum del Reino Unido para salir de la UE en junio de 2016, la serie de elecciones en Europa que mostraron un nacionalismo creciente, y las acciones del presidente Donald Trump para retirar a EEUU de la Asociación Trans-Pacífico, y del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones, así como redefinir los términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde 1995, son indicadores claves del vigor del nacionalismo. Estos eventos abren una oportunidad para analizar patrones empíricos de regionalismo antes que tipos ideales. Si en los países centrales ha surgido con vigor el argumento que la integración regional ata las manos y restringe el poder del estado frente a la rienda suelta de “los mercados”, tenemos una oportunidad de libertad cognitiva para leer a nuestra región sin la sombra de un modelo. En América Latina la discusión sobre la gobernanza regional y su compatibilidad con la autonomía y poder (de decisión) del Estado es una marca identitaria articulada intelectualmente tanto en la política exterior como en las políticas de desarrollo. (Deciancio, 2016; Paradiso 2007).¹ Aldo

¹ Si bien en el caso de América Latina está documentada la puja autonómica - liberalismo

Ferrer fue un pionero en sostener que, en el caso de países que deben defenderse del largo brazo imperial, la integración regional es una herramienta para apoyar y coordinar la construcción de soberanía (Ferrer, 2013). No descansa en la delegación de soberanía en instituciones supranacionales comunitarias que, en un conglomerado de miembros de recursos desiguales, podría llevar a la subordinación de los estados más débiles al poder hegemónico de los más fuertes como ocurrió en la UE para los casos de Europa del Este, Grecia, Portugal y España. En tanto el objetivo es generación de espacios de política, el regionalismo en el sur no descansa en la transferencia de soberanía a instancias supranacionales, sino en la construcción de acuerdos que respetan disparidades y desigualdades. Ello no significa negar que surjan tensiones entre el interés nacional y la gobernanza regional.

La trama de este artículo se concentra en Sudamérica justamente porque la forma en que se desarrolló la cooperación regional presenta una paradoja: el regionalismo en América del Sur no se ha concebido como una restricción a la autonomía nacional (Deciancio, 2016), sino como un conjunto de instituciones que potencian en vez de limitar decisiones nacionales. Como hemos expresado en otras partes de nuestros escritos, el regionalismo sudamericano sigue siendo una modalidad de gobernanza intergubernamental que, sin supranacionalidad busca reforzar (algunos aspectos de) espacios de política (Riggirozzi y Tussie 2012). Desde los años 50 con el estado promotor de integración al estado privatizador y promotor de mercados de los años 90 que llevó a un regionalismo abierto comercialista, el dilema fue cómo apuntalar la autonomía económica. Es en este sentido que la puja entre estado y mercado es co-constitutiva de la construcción regional. Y como esa puja cambia de ropaje, el regionalismo transita con ella.

El presente artículo explora estos dilemas y estructura el análisis subsiguiente para explicar la trayectoria de la gobernanza regional en sus propios términos sin medirla contra un modelo o tipo ideal. En la primera sección exploramos la concepción clásica de las regiones como esferas de influencia o correas de transmisión de conductores globales, para luego concentrarnos en cómo esta concepción ha encontrado nuevas oportunidades y espacios de contestación que se manifestaron en nuevas relaciones de ordenamiento entre el estado, el mercado y la formación regional. Concluimos nuestro análisis con una reflexión en torno al valor de pensar el regionalismo para Sudamérica en clave post-hegemónica.

Fronteras y expectativas: ¿Qué es el regionalismo en el Sur?

El regionalismo es un proceso complejo, interpretado de diferentes formas por diferentes actores. Su articulación no es lineal ni pareja, sino que en la práctica

económico, dicha puja es inherente a todas las formaciones económicas. Nunca definitivamente saldada en tanto y en cuanto se definen transferencias entre clases, sectores, incentivos, etc. Para el caso de Estados Unidos ver Marc-William Palen, *The 'Conspiracy' of Free Trade: The Anglo-American Struggle Over Empire and Economic Globalisation, 1846-1896* (Cambridge University Press, 2016).

puede adoptar distintas estrategias y alcances territoriales. Su emergencia, institucionalización y/o mutación, como estrategia de gobernanza, depende del contexto y la contingencia política. El debate en torno al regionalismo explica cómo estos proyectos han evolucionado focalizando en tres dimensiones: (1) una comprensión progresiva del regionalismo como integración a través de proyectos inter-gubernamentales e institucionalizados semejantes a lo que primero fue la Comunidad Económica Europea y luego la UE; (2) una progresión liberal hacia el capitalismo global donde el regionalismo es propuesto como parte de la convergencia o resistencia a la globalización neoliberal; y (3) una respuesta geopolítica y geoeconómica a la autoridad y diplomacia hegemónica (regional) donde la defensa de la autonomía como espacio de políticas motorizan coordinación regional.

Los primeros escritos sobre regionalismo (Ernst Haas, David Mitrany, Philippe Schmitter y otros) introdujeron una perspectiva legalista e institucionalista que focalizaba principalmente en la cooperación técnica y económica para progresar hacia comunidades políticas, intergubernamentales cuando no supranacionales (Breslin et al 2002; Solingen 1998). Este enfoque, conocido como neo-funcionalista, fue objeto de fuertes críticas por suponer que el camino de integración europea podía ser parámetro para el estudio y la práctica del regionalismo en otros espacios geográficos y geopolíticos. Fue fuente de especulaciones teóricas como de fuertes discrepancias. Es fácil acusar al neo-funcionalismo de apolítico, a-histórico y demasiado ingenuo en postular que los “efectos de derrame” en la cooperación activa en un área llevarían a la creación de instituciones supranacionales y que así se fomentaría más cooperación en otras áreas, reduciendo en el camino los procesos conflictivos. Pero esta teoría fue un punto de referencia que deificó la supranacionalidad como en un *deus et machina* y relegó a los proyectos regionalistas surgidos de otras circunstancias a un cono de sombra. Se presentan como anómalos y difíciles de caracterizar. A diferencia de la rápida relegación de la teoría de modernización (coetánea al funcionalismo) al baúl de los recuerdos, sobrevive la otredad del regionalismo como algo como defectuoso a ser ordenado. Peyorativamente se acepta la caracterización (perezosa) de “sopa de letras”. El regionalismo en el Sur, en realidad, tiene diversas motivaciones estratégicas, toma diversos caminos y ritmos que son marcados menos por evitar las contiendas al uso intra europeo y más por dilemas de desarrollo y la consolidación institucional *al interior* de las naciones. El regionalismo en América del Sur es una estrategia de gobernanza para apoyar e incluso afianzar la capacidad de acción y el poder regulatorio del estado sobre ciertas esferas de política económica, así como un proyecto de gobernanza en la consolidación y construcción de nuevos estados y nuevos mercados respectivamente. De esta forma nos acercamos a lo que identificamos como las motivaciones principales del regionalismo sudamericano: por un lado, la gestión de las tensiones entre la autonomía política y económica frente a las influencias externas, y por otro la búsqueda de cooperación para el desarrollo económico y social.

Las formas en que dichas motivaciones se expresan en el regionalismo, como se explora en las próximas secciones, no se desarrollan de forma pareja ni lineal, sino a través de diferentes estrategias y estructuras de oportunidad. El regionalismo ha sido conformado profundamente, desde el siglo diecinueve en adelante, por la necesidad de ofrecer respuestas nacionales cooperativas frente a la mano larga de la hegemonía regional estadounidense (Petersen and Schulz, 2018). El vínculo inter-americano fue marcado desde fines del siglo diecinueve y durante las primeras décadas del siglo veinte por la consolidación del poder estadounidense en el hemisferio. Desde la Gran Depresión hasta la actualidad, el debate en torno a la gobernanza política y económica en Sur y Latinoamérica fue marcado cada vez más por una encrucijada entre “libre comercio” y “proteccionismo” (donde el primero es deificado y el segundo demonizado), reflejando la puja “*mercado*” versus “*estado*”. Estas tensiones estructurales definieron a lo largo de la historia al regionalismo como herramienta de calibración entre el poder del estado frente a las fuerzas del mercado (nacional e internacional). Buscamos así trascender los abordajes meramente comercialistas así como aquéllos que por un lado, se circunscriben al análisis nacional o, por el otro, se focalizan en lo internacional en abstracción de la interacción entre escenarios yuxtapuestos. En síntesis, este artículo invita a reflexionar en torno a las relaciones dialécticas que puján desde lo nacional a lo regional y viceversa, desde lo regional a lo nacional.

El regionalismo en la puja entre diferentes fracciones de capital

El regionalismo en Sudamérica data desde las luchas por la independencia y el nacimiento del Estado-nación como entidad política en el siglo XIX. Hay una historia en común de dominación, injerencia y competencia por parte de poderes extranjeros y un legado de características sociales y organizacionales compartidas. La percepción de este legado compartido junto con el cálculo de *realpolitik* contra-imperialista, tanto político como económico, fue el impulsor de distintos acuerdos y proyectos de integración. El regionalismo fue una construcción política que respondió a estrategias de gobernanza, dirigidos a mejorar (algún aspecto de) las capacidades estatales. Myrdal (1968: 39), inspirado por las particularidades de la experiencia nórdica y sus conflictos, señaló sin rodeos que la cercanía geográfica no tiene cualidades mágicas que hagan que las naciones vecinas entre sí sean una unidad real en términos culturales, políticos o económicos. El llamado a la unidad fue mayormente concebido como un instrumento para equilibrar influencias externas y mantener la paz social: la hegemonía estadounidense, la voracidad del capital internacional y las múltiples demandas de políticas afines a los centros de poder. Sin contrapesos, dichos centros actúan como disciplinadores de economías nacionales en países en desarrollo. A la vez, Estados Unidos, en particular, ha desarrollado un andamiaje regional a través de las Conferencias Panamericanas y luego de instituciones como la Organización de Estados Americanos, que busca organizar y ordenar mientras asegura esferas regionales de influencia (Marini

1977: 20-39; Hirst 2003).

En este contexto, la primera ola de regionalismo se propuso dar lugar a un capitalismo nacional en el que los acuerdos de comercio buscaban extender la sustitución de importaciones a escala regional. La dimensión regional respondió también a la pérdida de mercados de exportación como consecuencia de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957. La declaración del presidente de Uruguay a principios de los años sesenta ilustra el concepto del regionalismo defensivo. Señalaba que la formación del Mercado Común Europeo era casi una declaración de guerra contra las exportaciones latinoamericanas, por lo cual frente a un programa de integración se debe responder con otra integración. Se esperaba que la integración comercial tuviera como consecuencia la diversificación de las exportaciones y que facilitara la industrialización a través de la sustitución de importaciones a nivel regional. Este era el corazón del “viejo” regionalismo en América Latina. El comercio se convierte en el motor de la integración, con poco o nulo contenido socio-político que quedaba en manos de los pactos sociales de cada país. El primer proyecto comercial importante de este tipo comenzó en 1960, bajo inspiración de la CEPAL, con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio de América Latina y el Caribe (ALALC). La ALALC estaba integrada por México y seis países de Sudamérica con el objeto de eliminar todas las barreras al comercio intrarregional. La idea central era la unión de estados soberanos con control sobre los compromisos regionales además de proteger a sus productores de la competencia externa mediante subsidios y tarifas. En este contexto, el nacionalismo económico encuadraba en una nueva forma de pensar y hablar de la política, la economía y la cultura. A su vez, el regionalismo fue una reacción defensiva a una expulsión sin anestesia ni resarcimiento de sus mercados tradicionales. En 1969, en pos de fortalecer su desarrollo compartido, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú establecieron la Comunidad Andina, un proyecto de mercado común aún más ambicioso e institucionalizado a imagen y semejanza de la CEE - que brindó amplia asistencia técnica. Tenía un cuerpo ejecutivo con poderes supranacionales y mecanismos para promover una distribución equitativa de beneficios. Para completar la arquitectura regional, hubo una iniciativa coetánea que dio lugar al Mercado Común de Centroamérica. Estaba formado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Tenía el objetivo ambicioso de crear un área de libre comercio e implementar un arancel externo común (Bouzas y Knaack 2009). Para finales de los años 60 y comienzos de los 70, este sentido de destino común fue sellado por el Tratado de Tlatelolco de 1968. Dicho Tratado prohíbe y previene el uso, la manufactura, la producción y la adquisición de armas nucleares en la región, firmado por Argentina y Brasil finalmente en los años noventa. De esta forma, América Latina se colocó como el único continente que no participa de la competencia de la guerra nuclear. Estas características compartidas le dieron un marco político y normativo de autonomía frente al poder global, ya sea la carrera armamentista o el capital internacional. Ello no

obvió que la región fue devastada por crímenes de lesa humanidad, guerras civiles en América Central, la desconfianza belicista y la implosión de la crisis de la deuda.

Los proyectos nacionalistas de desarrollo se hicieron cada vez menos sustentables, mientras que la dureza de tantos años de represión política y dictaduras militares que emergieron consistentemente desde fines de los 60s afectaron el espíritu y el progreso del regionalismo cerrado, con base comercial pero guiado por un activismo estatal, así como cualquier otro intento de avanzar hacia otras áreas de unión política (Bizzozzero, 2008). Este deterioro no solo significó el fracaso de cohesionar la región en base a un proyecto común, soberano, sino también una reducción de sus márgenes de maniobra. Las economías endeudadas perdieron capacidad política y decisoria y no tuvieron más alternativas que acercarse a Estados Unidos, la llave mágica y puerta de acceso a los fondos internacionales y, desde ese momento, el adalid de los mercados desregulados y del llamado “regionalismo abierto”, para facilitar los negocios de sus empresas.

A pesar de la resiliencia de algunas organizaciones del primer periodo como la Comunidad Andina, comenzaba una nueva era para el regionalismo predicando los beneficios de la apertura comercial: más mercado y menos Estado para una mayor y más efectiva participación en la economía globalizada. Fue el turno del capital internacional que dictaría las reglas para dar por tierra la sustitución de importaciones, beneficiarse de la venta de las empresas estatales y de instaurar acuerdos internacionales para dar seguridad jurídica a las inversiones extranjeras. La inversión externa se disparó a medida que el estado desinvertía. Mientras que la relación Estado-mercado giraba hacia el capital internacional, las empresas multinacionales se volcaron hacia la región principalmente para comprar los activos que se privatizaban e importar los insumos para las mismas. Como manifestación de la nueva geopolítica post Guerra Fría, el regionalismo abierto fue una manera de disciplinar al Estado para favorecer su inserción en la globalización. El regionalismo abandonando su ropaje defensivo es, a partir de ese momento, incentivado desde afuera para facilitar negocios. Se reconfigura así para el cambio epocal.

El regionalismo en la globalización

Al finalizar la Guerra Fría, la idea de “esferas de influencias” se convirtió en obsoleta. La agenda del “nuevo” regionalismo, como se lo llamó, dominó una segunda ola en la práctica y en el estudio del regionalismo. Al igual que la primera ola, la gobernanza regional de los años noventa fue impulsada por el imperativo del comercio y la inversión. Pero ahora, ya no es la defensa de mercados nacionales con protección arancelaria lo que apuntala política e ideológicamente a las políticas económicas. Más bien era la aceptación de la “realidad inevitable” de la globalización. En este contexto, el vínculo comercial y financiero con la economía estadounidense era visto, paradójicamente, como

una manera de que el estado logre restablecer algún tipo de control sobre sus economías, una suerte de acomodamiento con el mercado global y el dominio estadounidense (Sunkel, 1998). La región abrazó el Consenso de Washington como recetario casi de forma resignada, en parte para recuperar el acceso a los flujos financieros internacionales y en parte porque se veía como única opción. Como era de esperar, Estados Unidos proveyó alivio de la deuda a cambio de nuevas reglas para la integración regional “abierta”, un proyecto liderado por empresas multinacionales ávidas de negocios globales. Para Estados Unidos, este contexto abría una oportunidad para promover la llamada Iniciativa de las Américas, lanzada en 1990 por el Presidente George Bush padre. Fue diseñada de manera de insertar nuevos marcos regulatorios dentro de un Área de Libre Comercio para las Américas a ser concluida en 2005. Por su parte, se delimitó América del Norte como nueva región en 1993. Bajo el paraguas de un acuerdo comercial se llevaron a cabo profundas reformas institucionales (en el sistema bancario, en el sistema de propiedad intelectual, en la provisión de servicios públicos, etc) para favorecer los intereses de empresas estadounidenses. Había discrepancias sobre cómo los mercados debían ser gobernados, cuáles necesitaban nuevas regulaciones (por ejemplo: la propiedad intelectual o la provisión de servicios) y cuáles desregulados, cuán íntimamente estaban ligados los mercados regionales a los globales para acoplarse al motor de la globalización. Las disputas por el nuevo reparto de mercados fueron feroces, lo que llevaba a tensiones en torno a las normas, los modos de asociación regional y en última instancia por el liderazgo regional que permitiría definir el marco regulatorio entre estados y mercados a nivel regional. Tal era la intensa reconfiguración que llevó a un crecimiento exponencial de estudios emparentados esta vez con la literatura sobre globalización. Surgió así el concepto del llamado *nuevo regionalismo* (NR) para reflejar los vínculos complejos entre regionalismo, globalización y transformación neoliberal (Devlin y Estevadordeal, 2001; Gomez Mera, 2008). Más allá de las disputas sobre el terreno, el enfoque del NR se distanció del marco neo-funcionalista a imagen y semejanza de la UE. Fue concebido como un abordaje sistemático a las presiones de la política económica internacional.

Dado el empuje de una multitud de actores en favor de la globalización, surgió el concepto de regionalización para dar cuenta del accionar de actores sociales y empresariales. Esta línea de investigación significaba, entre otras cosas, que las regiones ya no eran percibidas como el sobrante de la globalización ni como esferas de influencia predefinidas sino como espacios en disputa. En este contexto se articularon formaciones regionales como el Mercosur en 1991, agrupando a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado por Estados Unidos, Canadá y México en 1994, y la Comunidad Andina reconvertida en 1996 en la Comunidad de Naciones Andinas. Todos los acuerdos, en última instancia, estaban signados por el peso de la deuda, el ajuste y la venta de activos del Estado. Las estrategias de las

empresas transnacionales viraron de un enfoque nacional a uno regional. Fueron determinantes en el sector farmacéutico, bancario, de acero, automóviles, telecomunicaciones, electricidad, agua, etc. Las fusiones y adquisiciones, junto con la racionalización de la producción aumentó de forma estrepitosa, como lo demuestran una infinidad de ejemplos. Mientras productores como Hughes Tools, Nestlé, Procter & Gamble, Kraft Foods, Unilever, General Motors, Fiat, Coca Cola, racionalizaron su producción, las cadenas minoristas como Zara, H&M, Wal-Mart, Casino, Ahold y las empresas chilenas Falabella y Cencosud presionaron a favor del comercio libre para los productos de consumo livianos que comercializaban en todo el mundo. La creación de un mercado regional era fundamental para dichas empresas. Desde esta perspectiva, el regionalismo era pensado como la piedra basal de un mercado global en mano de dichas empresas. El regionalismo era percibido como una manifestación del orden global, una política hegemónica sostenida nacionalmente por el interés de participar en el mercado global. Como respuesta y como resultado, el mercado reinaba y disciplinaba las políticas de buen gobierno y de estado eficiente. La concepción reinante era que desde la ciencia de la economía se conocen las leyes que marcan las vías únicas por las que se debe encauzar la acción política.

En nueva clave: oportunidades del regionalismo post-hegemónico

Como debate y práctica, el NR puso sobre el tapete dos variables críticas descartadas por la anterior fijación con el modelo europeo: la tracción de las empresas y la relación dialéctica entre regionalismo y globalización. La construcción regional pudo ser entendida como parte integral de las transformaciones de la economía política internacional. El NR abrió el debate con fuerte énfasis en la perspectiva exógena, principalmente las fuerzas de la globalización económica, como la fuerza primaria que impulsa la acción y la reacción de la política regional. A diferencia del regionalismo europeo, que se suponía que respondía a políticas intra-regionales, en las Américas, la dimensión externa de poder e incentivos era el motorizador, lo que explica las motivaciones y los orígenes de acuerdos regionales. Por una década el foco estaba centrado en la dinámica económica y política Norte-Sur, lo que se explicaba como un proceso de *Americanización*, basado en la posición hegemónica de EE.UU. (Hettne 1999) y su ambición continental de libre comercio para las Américas. Dicha pujanza diluyó las diversas dinámicas de cooperación en distintas áreas de políticas públicas (Söderbaum y Shaw 2003; Gómez-Mera, 2008; Tussie y Trucco 2010). Hacia finales de los años 90, el regionalismo centrado en el mercado (global) y abierto en términos de políticas comerciales en Sudamérica fue fuertemente desafiado. La resistencia a dichas políticas fue creciendo desde la sociedad civil organizada y sus voces comenzaron a ser levantadas en la agenda de una nueva generación de líderes. Mientras que Hugo Chávez fue elegido en Venezuela, en Bolivia tuvieron lugar guerras de agua y de gas en 2003 y 2005, Ecuador debió dolarizarse en el 2000, ajuste que fue sucedido por masivos movimientos de rebelión y desobediencia, en Argentina caía el gobierno en 2001 frente al

descontento popular luego de sucesivos ajustes. Las reformas neoliberales prometían el crecimiento pero solo reforzaban la desigualdad y la pobreza. En este contexto en que los gobiernos se hicieron eco del descontento y comenzaron a atender las necesidades de empleo y del mercado interno, la idea de un regionalismo “abierto” perdió su vigencia. La agenda de la integración del ALCA se fue desgranando y Estados Unidos se vio forzado a recurrir a acuerdos bilaterales. Para comienzos de este siglo, gobiernos “de nueva izquierda” o “pos liberales” emergieron en Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006), Nicaragua (2007) y, por períodos más cortos, Paraguay (2008), mientras que El Salvador (2009) y Perú (2011) pregonaban el retorno del neoliberalismo en la región. El cambio en la orientación política de muchos países desde el 2000 distó de ser un discurso vacío. El cambio de enfoque económico y social se debía a la necesidad de revertir un largo historial de distribución desigual del ingreso y del acceso a los servicios públicos profundizados por los efectos de las reformas neoliberales. En los dos casos más extremos, Argentina y Bolivia, el fin del proyecto neoliberal estuvo marcado por el desorden social, el colapso económico y la violencia política. En otros casos, la crisis del neoliberalismo significó una refundación de la relación Estado-mercado.

La búsqueda de un nuevo equilibrio entre Estado y mercado, y de la acción coordinada en áreas que iban más allá del comercio, redefinió el propósito y los términos de la gobernanza regional en Sudamérica. La nueva modalidad de política económica regional comienza a distanciarse de la preocupación dominante del “regionalismo abierto” centrado en el comercio. La reconfiguración del proyecto regionalista a partir del comienzo del nuevo siglo emerge de la necesidad compartida de regular los mercados *a la Polanyi* y dar respuestas a demandas sociales de mayor inclusión. Estas nuevas preferencias impactan naturalmente con vigor el espacio regional. (Riggirozzi y Tussie 2012: 2-3)

El espacio regional es una estructura de oportunidad para fortalecer los nuevos consensos políticos, particularmente en el ámbito de los derechos sociales. Esto es lo que llamamos “regionalismo post hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012) un regionalismo que se construye *desde la nación* a lo regional. Nuevos esfuerzos como la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011, son percibidos como una manifestación de regionalismo post-liberal, post-comercial y post hegemónico (Acharya 2009; Sanahuja 2012; Riggirozzi y Tussie, 2012), ya que buscan avanzar modalidades para recuperar autoridad en materia de políticas públicas y en algunos casos para lograr formas de protección social. Por primera vez desde la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, los países latinoamericanos conforman organizaciones internacionales que excluyen deliberadamente a Estados Unidos de su membresía y se proponen objetivos alternativos a las recetas que éste promueve: desde priorizar la superación de la pobreza o el

fortalecimiento del Estado, hasta abandonar la guerra a las drogas o negociar en La Habana un acuerdo de paz para Colombia con garantes latinoamericanos.

El desafío va más allá de las políticas simbólicas y el clamor en contra de la dominación norteamericana. La construcción del regionalismo “post-hegemónico” se manifiesta en una reorganización del escenario regional y la emergencia de nuevos esfuerzos con nuevas agendas de cooperación. No sólo la noción de la región fue resignificada y valorizada para reflejar espacios de acción estatal, sino que dio lugar a nueva concepción sobre qué es y para qué es regionalismo. Es más, la idea fuerza desde principios del 2000 es justamente la crítica a la inserción obediente en la globalización. Por ello, la pregunta de largo alcance no se centra en lo que es el regionalismo (en términos de su base filosófica, legal o institucional), sino qué tipo de espacio normativo e institucional regional se abre para que actores, tanto estatales como no estatales, puedan ampliar oportunidades de acción y respuesta *vis a vis* desafíos, asimetrías y demandas externas. Esta pregunta apunta a una nueva agenda de investigación que focaliza en los roles y propósitos a los que el regionalismo normativo e institucional da expresión, en diversas áreas de política e involucrando y articulando diversos actores.

Entrando en este debate, estudios *prima facie* demuestran cambios en el abordaje de la gobernanza regional sobre derechos sociales en áreas de salud (Fourie y Penfold 2015; Herrero y Tussie 2015; Riggiozzi 2015), economía social (Saguier 2015), y educación (Perrotta, 2014). En estos ámbitos, la región en tanto geografía y el regionalismo en tanto proyecto político debe ser entendido como herramienta fundamental para el ejercicio de la acción colectiva y para dar nueva expresión a modalidades de acción transfronterizo por medio de la (i) creación de nuevos marcos normativos que permiten estructurar no solo modelos de gobernanza nacional y regional en base a esos marcos normativos, sino también la estructuración de redes intergubernamentales y de expertos que encuentran sustento para su acción; (ii) la facilitación y/o redistribución de recursos materiales y de saberes en apoyo a las políticas públicas; y (iii) la habilitación de nuevas dinámicas de representación y diplomacia en la región y frente a actores externos (Riggiozzi 2014: 451). En resumen, el contexto reveló el desplazamiento del universalismo de las reglas de mercado globales como si la economía, tal como la naturaleza, siguiera su curso y los ciudadanos solo deben adaptarse, dando lugar a otros impulsores y pilares subestimados en la construcción de la regionalidad. Esto hacía necesaria la comprensión de la dinámica de adentro hacia fuera o, en otras palabras, de los impulsores de “la nación hacia afuera” para comprender los dilemas de regulación en los mercados y los estados. El regionalismo post-hegemónico permite pensar de modo diferente las prácticas de activismo social y político a nivel regional. Muestra cabalmente al regionalismo como una extensión de la política nacional.

Por ello desde esta perspectiva, las regiones deben ser vistas como construcciones sociales y políticas, y por lo tanto, áreas que producen por sí mismas una dinámica que afecta la creación y difusión de normas. El

regionalismo post-hegemónico es parte de un contexto regional e internacional que ha cambiado. Emerge de un orden social de múltiples competencias, un escenario que Acharya (2009) denomina un mundo multiplex, donde no hay una única línea de control, sino jerarquías de poder político y económico cambiantes. La gobernanza regional no debería ser juzgada en base a si alcanza estándares del modelo europeo, o imperativos de Estados Unidos, sino por sus propios méritos. El énfasis en nuevas áreas de integración (en salud, infraestructura, seguridad, educación) ofrece una oportunidad para estudiar qué actores se movilizan dentro de los acuerdos regionales en estos ámbitos, qué tipo de institucionalidad y qué dinámicas de regionalización e integración emergen. De esta manera, el regionalismo puede establecer una serie de expectativas, reglas y regulaciones, planes de organización, sinergias y compromisos novedosos. Académicamente es importante entender quién demanda este tipo de regionalismo, en qué áreas y como las modalidades de gobernanza regional dan respuesta a necesidades de los estados, responden al mercado y cuestionan hegemonías.

Conclusión

El punto central de nuestro análisis es que la integración regional define y es definida por la economía política, la relación entre Estado y mercado. Los estados se esfuerzan por gobernar el mercado interno o a escala regional, mientras los mercados pautan el límite y alcance de la intervención estatal en actividades que refuerzan o abren mercados. Si se quiere extraer alguna lección de los patrones históricos en América Latina, y en América del Sur en particular, la gobernanza regional es un proceso dinámico, un acto de equilibrio entre la región y una serie de respuestas nacionales. Esta dinámica no es producto de éxitos y fracasos, sino más bien de un devenir histórico, en el cual la relación entre (metas y necesidades de los) estados y (oportunidades y exigencias del) mercado, definen la regionalidad, los objetivos y contornos específicos del proyecto regional en circunstancias político-económicas específicas.

Ya sea con el estado desarrollista en los procesos de integración en los años 50 y 60, o el estado pro mercado del regionalismo abierto, o la inserción activa del regionalismo post-hegemónico del siglo 21, la coordinación intergubernamental regional facilita la elaboración de distintas estrategias estatales pero también ofrece estructuras de oportunidad para las luchas entre actores nacionales e internacionales gatillando ciclos de politización y diferentes usos para el regionalismo. Una comprensión de la gobernanza regional contemporánea debe tomar como punto de partida la evolución de la economía política, sus pujas, sus límites cambiantes, sus movimientos y contra-movimientos. El regionalismo en esencia es co-constitutivo de los estados y mercados y, por lo tanto, es un espacio político donde las políticas son redefinidas y las normas de la política económica son reconfiguradas, ampliadas y extendidas. El regionalismo es espacio y es instrumento político-económico. El regionalismo promueve, forma, controla y maximiza políticas específicas al mismo tiempo que las políticas

regionales y nacionales están profundamente entrelazados y se siguen mutuamente, aun en ausencia de edificios y autoridades supranacionales. El hecho de que el regionalismo no creó el mercado idealizado al dictado de las empresas ha llevado a un estado de descreimiento académico (por ejemplo Malamud, 2013). Pero el espejo de los “defectos” latinoamericanos no puede dejar de entenderse sino como co-constitutivo de la imagen que Europa crea de sí misma. Dicha imagen (necesaria en la identidad del otro) dista de ser válida para nuestro análisis. Minimiza el valor del regionalismo como un espacio de regulación, impugnación, cooperación y reelaboración de las normas, es decir, un espacio de regionalidad. El regionalismo para Sudamérica ha sido una herramienta para fortalecer la mano de los mercados y comprometer al Estado, pero también una herramienta para enfrentar las presiones externas y lograr espacios de política. En efecto, el regionalismo fue exitoso en sentar el precedente para una gobernanza regional post-hegemónica, rompiendo con las narrativas dominantes sobre la integración regional y la institucionalización del (libre) mercado y el (libre) comercio y la fórmula de suma cero en relación a la integración y la soberanía. Siempre retuvo un horizonte emancipatorio.

Aún si las ambiciones y dinámicas integracionistas enfrentan desafíos coyunturales -políticos, económicos e institucionales- es posible que nuevas dinámicas de regionalización encuentren maneras de avanzar debates y prácticas en áreas específicas. Es posible que emerjan distintas configuraciones de formaciones regionales, aún con acuerdos que se superponen (Nolte y Garzon 2017) ya que no hay una única meta-narrativa ni un plan maestro, sino temas vinculantes, particulares, entendidos como problemas centrales, y que privilegian formas particulares de movilización de ideas y actores en la práctica de política regional. Es en esta clave que planteamos que post-hegemonía debe entenderse como una perspectiva anti determinista del regionalismo, reflejando lógicas políticas variadas y no fácilmente reducibles a una sola regla o expresión de (liberalización de) mercado. En este contexto argumentamos que no hay un manual universal para el regionalismo basado, por ejemplo, en “la magia” del mercado o la llave maestra de instituciones supranacionales vinculantes. Esto no solo es ajeno a la realidad de América Latina sino que es particularmente apremiante en el contexto actual donde la reaparición de nacionalismos y tensiones entre integración y desintegración en Europa antagonizan el escenario regional y su edificación supranacional. En el marco de delimitaciones de espacios flexibles, despojado de un espejo deforme (vaciado de pujas) y liberado de los mandatos externos, la experiencia sudamericana tiene mucho que agregar al estudio del regionalismo y las Relaciones Internacionales más ampliamente, particularmente cuando hacen agua los proyectos articulados desde Europa o Estados Unidos por una creciente distancia entre el pueblo, por un lado, y la tecnocracia y la clase política, por otro.

Referencias

- ACHARYA, A. (2009), 'Regional Worlds in a Post-Hegemonic Era'. Bordeaux: *Spirit Working Paper*
- BIZZOZZERO, L (2008), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Fundación Carolina
- BOUZAS, R. y KNAACK, P. (2009), 'El BID y medio siglo de integración regional en América Latina y el Caribe"', *Revista Integración y Comercio*, 13(1).
- BRESLIN, S; HIGGOTT, R. y ROSAMOND, B (2002) 'Regions in Comparative Perspective', en Breslin, S; Higgott, R.; Phillips, N. y Rosamond, B (editores) *New Regionalisms in the Global Political Economy*, Londres: Routledge.
- DECIANCIO, M. (2016). International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review*, 18(1), 106-119.
- DEVLIN, R. y ESTEVADEORDEAL, A. (2001), 'What's New in the New Regionalism in the Americas?' Disponible en: <http://www11.iadb.org/WMSFiles/products/research/files/pubS-106.pdf> (Recuperado el 10 de febrero de 2016)
- FERRER, A. (2013), "Transformaciones de Nuestra América", <http://www.elcorreo.eu.org/Transformaciones-de-Nuestra-America-Aldo-Ferrer?lang=fr>
- FOURIE, P. y PENFOLD, E. (2015), 'Southern Regionalisms and the Southern African Development Community: Promoting Greater Access to Healthcare and Medicines', *PRARI Working Paper*, Disponible en <http://www.open.ac.uk/socialsciences/prari/> (Recuperado el 20 de noviembre de 2015)
- GARZÓN, J.F. y NOLTE, D (2017), "The New Minilateralism in Regional Economic Governance: Cross-regionalism and the Pacific Alliance", en Christopher Wylde y Pía Riggirozzi (eds) *Routledge Handbook of South American Governance..* London and New York: Routledge: 173-190
- GOMEZ MERA, L. (2008), 'How "New" is the "New Regionalism" in the Americas? The Case of MERCOSUR', *Journal of International Relations and Development*, 11(2), pp. 279-308.
- HERRERO, B y TUSSIE, D,(2015) "UNSAUR Health: A Quiet Revolution in Health Diplomacy in South America", *Global Social Policy*, Vol 15, Issue 3, pp. 261 - 277, <https://doi.org/10.1177/1468018115599818>
- HETTNE, B. (1999), 'Globalisation and the New Regionalism: The Second Great Transformation', en B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (editores), *Globalism and the New Regionalism* (Londres: Macmillan), pp. 1-24.
- HIRST, M. (2003). Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. *Nueva Sociedad*, 185, 83-101.
- JELIN, E (2003), (compiladora), *Más allá de la nación: Las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- MALAMUD, A. (2013), 'Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences', *EUI Working Paper*, RSCAS 2013/20, Florence: European University Institute.

- MARINI, R.M. (1977). La acumulación capitalista mundial y el sub-imperialismo. *Cuadernos Políticos*, 12, 20-23.
- PERROTTA, D (2014), “La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 3, N° 6 (Enero-Junio 2014), pp 177-206.
- PETERSEN M. y SHULZ C.A. (2018), “Setting the Regional Agenda: A Critique of Post-Hegemonic Regionalism.” *Latin American Politics and Society*.
- RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (editores) (2012), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer UNU/CRIS.
- RIGGIROZZI, P. (2014), Regionalism through Social Policy: Collective Action and Health Diplomacy in South America. *Economy and Society*, 43(3), 432-454.
- RIGGIROZZI, P. (2015), ‘Regionalism, Activism, and Rights: New Opportunities for Health Diplomacy in South America’, *Review of International Studies*, 41(2), pp. 407-428.
- SAGUIER, M. (2015), Regionalismo y economía social y solidaria en Sudamérica. *Revista de Relaciones Internacionales*, 14(48), 133-154.
- SANAHUJA, J.A. (2012), “Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR”, Robert Schuman Centre for Advance Studies, EUI Working Paper RSCAS 2012/05.
- SÖDERBAUM, F. y SHAW, T. (editores) (2003), *Theories of New Regionalism: a Palgrave Reader*, Basingstoke: Palgrave.
- SOLINGEN, E. (1998), *Regional Orders at Century’s Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- SUNKEL, O. (1998), “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?” *Revista de la CEPAL*, N° 10, pp. 229-241.
- TUSSIE, D (2009), “Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects” en *Review of International Studies*, Volume 35, S 1, 169-188.
- TUSSIE, D. y TRUCCO, P. (2010), *Nación y Región en América del Sur*, Buenos Aires: Teseo.

La Copa Sudamericana de la Integración Regional

The South American cup of regional integration

MARÍA ELENA LORENZINI*
GISELA PEREYRA DOVAL**

*Doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Profesora Adjunta Teoría de las Relaciones Internacionales en la misma casa de altos estudios. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: male_lorenzini@yahoo.com.ar

**Doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Profesora Adjunta de Problemática de las Relaciones Internacionales en la misma casa de altos estudios. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: gpdoval@gmail.com

22

Resumen

En la misma dirección seguida por Panizza (2006): emplear la metáfora de la 'marea rosa' para ilustrar los triunfos electorales -desde 1998- de líderes políticos ubicados en la centro-izquierda del espectro político latinoamericano; las autoras del presente artículo, para caracterizar los procesos políticos acaecidos desde la segunda década del Siglo XXI, construyen la categoría de 'marea celeste'. En efecto, se pretende jugar con la metáfora de las mareas y/o giros así como con los colores -inspiradas en los aportes del citado autor- dado que se constituyen en una herramienta para analizar los alineamientos políticos y el devenir de la integración en la subregión.

Complementariamente, para

Abstract

Following the direction carried out by Panizza (2006), use the metaphor of the "pink tide" (marea roja) for illustrate the electoral triumphs -since 1998- of political leaders of the centre-left of the of the Latin America political spectre, the authors of the present article, in sight of characterize the political processes that had been occurred since the second decade of the XXI century, build the category of "(light) blue tide" ("marea celeste"). It is pretended with the metaphor of the tide and the colours -inspired by the contributions the mentioned author- given that they constitute in a tool useful for analysing the political alignments and the overcome of the integration in the sub-region.

comprender la evolución de la política sudamericana contemporánea, recurren a la metáfora de Raymond Aron (1962) sobre el partido de fútbol en el que se entrelazan teoría, sociología, historia y praxeología. En función de ello, imaginan que América del Sur es un campo de juego de fútbol donde se disputa la ‘Copa Sudamericana de la Integración’. Esquemáticamente el trabajo se articula del siguiente modo: en primer lugar, explicitando la función de cada uno de los niveles y los roles que éstos representan en el desarrollo del campeonato. En segundo lugar, presentando la formación de los 10 equipos y el esquema de juego de cada uno de ellos. Finalmente, adentrándose en el fixture Mercosur tomando en consideración las alineaciones políticas así como los esquemas de juego.

Palabras clave

América Latina — Sudamérica — Integración — Marea Celeste

Complementary, for understanding the evolution of the current South-American politics, the authors draw on the metaphor of Raymond Aron (1962) about the football match in which sociology, history and praxeology are interconnected. From this point, they imagine South America as a football field where is taking place the “South-American Integration Cup”.

Schematically, the essay is planned in this way: firstly, the function of every level and the roles that they represent are explained. Secondly, the formation of the ten teams and the game schema of each one is presented. Finally, pushing out into the MERCOSUR’s fixture taking in consideration the political alignment and the games schemas.

Keywords

Latin America — South America — Integration — Light Blue Tide

Introducción

La integración regional es un proceso arraigado en la historia contemporánea de América del Sur. Entre sus antecedentes más remotos encontramos las Conferencias Panamericanas y el Congreso Anfictiónico de Panamá en el siglo XIX, y un cúmulo de experiencias a lo largo del siglo XX como el Pacto ABC que nucleaba a Argentina, Brasil y Chile; la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); el Mercado Común Centroamericano (MCCA); la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el Pacto Andino; el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros. Una primera línea de investigación ha profundizado la idea de que los avances y retrocesos de los procesos de integración están usualmente ligados a las peculiaridades de los líderes políticos que los conducen (Moravcsik, 1993; Hirst, 1996; Ramos & Vaschetto, 2015; Caetano, 2009). Una segunda línea ha explorado los nexos existentes entre los procesos de integración y los modelos de desarrollo (Bresser Pereira, 2009; Actis, Lorenzini & Zelicovich,

2016; Pereyra Doval, 2017). Y, una tercera línea que combina ambas vertientes, planteando que los objetivos de los modelos de desarrollo se derivan de las ideologías de los líderes políticos y que los procesos de integración son “utilizados” como herramientas para vehicular acciones que mejoren la inserción internacional y la performance de las exportaciones en los mercados externos. (Pereyra Doval, 2012; Bouzas, 2011; Bouzas & Zelicovich, 2014).

Desde una lectura política, de acuerdo con Panizza (2006), en la primera década del siglo XXI asistimos al ascenso de la marea rosa. Esta metáfora ilustra la idea de los triunfos electorales -desde 1998- de líderes políticos ubicados en la centro-izquierda del espectro político. En líneas generales dicho fenómeno se ha denominado giro a la izquierda. Para ilustrar los procesos políticos acaecidos desde la segunda década del Siglo XXI, optamos por construir la categoría de ‘marea celeste’. La idea de jugar con la metáfora de las mareas y/o giros así como con los colores -inspiradas en los aportes de Panizza- se constituye en una herramienta para analizar los alineamientos políticos y el devenir de la integración en la subregión.¹ En la misma dirección, la utilización del rosa en lugar del rojo y del celeste en lugar del azul trasmite la idea de ‘matices’ que, como los pigmentos, pueden ser más o menos intensos. Además, rosa y celeste se asocian con la existencia de distintos grados e intensidades que se aproximan a ‘lo relativo’ y se apartan de ‘lo absoluto’.

En los albores del Siglo XXI, se percibe que las características de los procesos de integración fueron convergentes con las ideas de los líderes identificados con la marea rosa y el regreso de los modelos de desarrollo heterodoxos. Dicha convergencia dio como resultado un tipo peculiar de regionalismo denominado ‘posliberal’ (Riggirozzi & Tussie, 2012; Da Motta Veiga & Ríos, 2007; Sanahuja, 2012; Sanahuja, 2014). En la segunda década, a partir del ascenso de la marea celeste, también se identifican “relineamientos” políticos, redireccionamientos en los modelos de desarrollo y, en consecuencia, modificaciones en las estrategias de inserción internacional que tendrán impacto sobre los procesos de integración (Rapaport & Míguez, 2015; Curia, 2011).

Para comprender la evolución de la política sudamericana contemporánea, recurrimos a la metáfora de Raymond Aron (1962) sobre el partido de fútbol en el que se entrelazan teoría, sociología, historia y praxeología. Para ello imaginamos que América del Sur es un campo de juego de fútbol donde se disputa la ‘Copa Sudamericana de la Integración’ en la que utilizamos estos cuatro niveles de análisis.

En primer lugar nos ocupamos de explicitar la función de cada uno de los niveles y los roles que éstos representan en el desarrollo del campeonato. En segundo lugar presentamos la formación de los 10 equipos enfatizando el esquema de juego de cada uno de ellos. Por último, nos adentrarnos en el fixture Mercosur

¹ Una primera versión de estas ideas se expresó en el paper “*Giros políticos en América del Sur: buscando el centro relativo del sistema*”, presentado por las autoras en el I Seminario Internacional das Relações Econômicas e Políticas no Atlântico Sul. Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 27 y 28 de marzo 2017. Belo Horizonte, Brasil.

tomando en consideración las alineaciones políticas así como los esquemas de juego.

La Copa Sudamericana de la Integración Regional

En el desarrollo de este apartado, presentamos y ejemplificamos la relación existente entre los niveles de análisis de Aron aplicándolos a una situación concreta de América del Sur en general y, del Cono Sur en particular.

Desde la óptica de la **teoría**, asumimos el rol de Periodistas Deportivas de los equipos y nuestra tarea consiste en identificar *cuál es la naturaleza del juego y cuáles son las reglas a las que los jugadores* están sometidos. En este caso, los equipos están representados por los 10 países sudamericanos seleccionados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Una de las primeras cuestiones que tenemos que observar es el número de jugadores, cuáles son las maniobras que ellos tienen permitidas y cuáles están prohibidas. Además, tenemos que pensar en el modo en que se distribuyen los jugadores en la cancha y las estrategias de juego que los equipos pueden desplegar para satisfacer sus intereses. En este sentido dos salvedades tienen que hacerse. La primera es que, según el reglamento de la Asociación de Fútbol Argentino (AFA)², cada equipo puede tener un *máximo* de 11 jugadores y un *mínimo* de 7, por lo que nos permitiremos la transgresión de jugar este partido con 10 jugadores (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). La segunda es que, en cada uno de los períodos, podemos identificar algún país con el rol natural de liderazgo regional -en el caso de la metáfora, el Capitán del equipo-. Ateniéndonos al reglamento y sin perjuicio de las varias investigaciones que estudian las características que debe tener un Estado para ser considerado el líder de una región (Burgess, 2008; Flandes, 2010; Soares de Lima, 2007) diremos que “El capitán de un equipo no goza de una categoría especial o privilegio alguno, pero tiene cierto grado de responsabilidad en lo concerniente a la conducta de su equipo”. En realidad, el número de jugadores por equipo no será la única infracción que cometeremos. Somos conscientes de que, en algunas oportunidades, hablamos de un equipo refiriéndonos a toda la subregión y, en otras, a un Estado específico. El lector sabrá comprender las necesidades que nos fueron surgiendo en orden de poder analogar la situación política de Sudamérica con un juego tan tradicional en estos pagos, como lo es el fútbol.

El segundo³ personaje es el árbitro del partido -la **praxeología**- que se ocupa de *interpretar las reglas, de cómo aplicar las sanciones en determinadas circunstancias de tiempo y lugar*. En principio la decisión del árbitro es inapelable. No obstante, los jugadores y los espectadores lo pueden cuestionar y/o criticar. El árbitro focaliza su atención en la apreciación de la eficacia -si el

² El Reglamento de la Asociación de Fútbol Argentino se encuentra publicado en la página oficial de la AFA. Disponible en: <http://www.afa.org.ar/reglamentos/reglamentos.php>.

³ Cabe aclarar que Aron ubica a la praxeología en cuarto lugar. No obstante ello, en este caso se considera que las reglas del partido deben ser conocidas por todos los jugadores. En virtud de esta consideración es que decidimos ubicar a la praxeología en segundo lugar.

juego ha sido bien jugado-, la apreciación de la corrección -ha respetado las reglas- y la apreciación de la modalidad deportiva -el espíritu del juego-.

Según reglamento de la AFA: “Las decisiones serán tomadas según mejor criterio del árbitro de acuerdo a las Reglas de Juego y el espíritu del juego, y se basarán en la opinión del árbitro, quien tiene la discreción para tomar las decisiones adecuadas dentro del marco de las Reglas de Juego”. La gran diferencia que encontramos entre la praxeología y el árbitro del partido es que, en el caso de la primera, se interpretan las jugadas una vez ya cometidas y sancionadas las faltas, pero no están permitidas sanciones para remediar la situación. En el caso del árbitro, el mismo trata de castigar la infracción concediéndole al equipo rival la posibilidad de una ventaja a través de una medida disciplinaria para el equipo contrario. En este sentido, nos permitimos erigirnos en árbitro del partido, tomando como referencia el acervo normativo regional. Claramente, como periodistas deportivas tenemos una posición tomada, pero nos atenemos al marco teórico elegido para interpretar las “jugadas” de los países.

También es indispensable recurrir a la **historia** puesto que ella nos permite observar el desarrollo de los partidos, la evolución de los métodos, la diversidad de las técnicas y de los temperamentos del juego. Así el sociólogo histórico podría buscar las causas que determinan en una época o de manera constante las victorias de una unidad política así como también sus derrotas. De esta manera, Aron (1962) nos plantea que el sociólogo está relacionado con la teoría -sin la cual no podría comprender la lógica del juego- y con la historia -sin la cual no podría comprender la evolución, ni el sentido de las tácticas utilizadas-.

A lo largo de la historia sudamericana se han producido varios giros en las modalidades del juego en la Copa Sudamericana de la Integración cuyas medidas más micro se repite, aunque cambia la coyuntura doméstica e internacional. En este caso, los DT's deben estudiar los partidos y las jugadas previas para identificar las modalidades deportivas preferidas por los equipos y, a partir de allí, definir las estrategias para llevar adelante el juego y para clasificar a los equipos en esta Copa, específicamente en el MERCOSUR como parte del *fixture* de ese torneo.

Con respecto a esto último, y a partir del estudio de la historia, los DT's deberían interpretar y jugar el partido desde la óptica de la **sociología**. La misma se pregunta acerca de *la forma en la que se desarrolla el juego, los estilos de juego, el rol de la virtud del DT y de sus jugadores*, entre otros. La sociología busca identificar las circunstancias que influyen sobre las consecuencias de los conflictos y las diferencias entre los Estados -equipos-, sobre los objetivos que se asignan sus actores -jugadores- y sobre la incidencia de la fortuna en el juego. La sociología muestra cómo varían los determinantes -espacio, número, recursos- y los sujetos -naciones-.

Ahora bien, a partir de la literatura de la época y desde el rol de periodistas deportivas se ha clasificado a los países en dos grandes grupos: los de la marea rosa y los de la marea celeste. En esa dirección, establecimos los esquemas de las alineaciones políticas considerando que, en general, el ascenso de la marea rosa ha dado como resultado países con un alto poder activo ante las vicisitudes internacionales, mientras que el ascenso de la marea celeste ha generado

políticas más reactivas o defensivas. Así, la marea rosa de comienzos de siglo presentaría una alineación de 5 (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela), 2 (Chile y Uruguay), 2 (Paraguay y Perú), 1 (Colombia). Y la marea celeste una alineación de 3 (Bolivia, Ecuador y Venezuela), 2 (Chile y Uruguay), 2 (Paraguay y Perú), 2 (Argentina y Brasil), 1 (Colombia).

Formación de los equipos

A partir de la combinación de los elementos teóricos, históricos y sociológicos encontramos que los equipos sudamericanos han oscilado en sus “estilos de juego” y, a partir de allí construimos el siguiente escenario regional: combinando las orientaciones políticas generales junto con las particularidades de los jugadores más representativos de cada selección nacional (en los casos en los que fue posible).

Argentina se encuentra en la disyuntiva de ser Messi, Mascherano o Chiquito Romero. Esta metáfora refiere a que el gobierno argentino no ha elaborado aún un diseño claro de Política Exterior y pareciera debatirse entre el estilo MERCOSUR de la primera década del siglo XXI y el estilo Alianza del Pacífico. Por tanto se debate entre jugar como Messi, esto es, la ‘aspiración’ de proyectarse como una suerte de líder frente a los problemas que experimenta Brasil. De jugar como Mascherano, un partido de recomposición de los vínculos con Estados Unidos, o bien confiar en las habilidades de Chiquito Romero para atajar los avances de las organizaciones sociales, los sindicatos y la oposición para despejar el área en un escenario electoral. En octubre 2017 los ciudadanos votaron para renovar parcialmente la composición de la Cámara de Diputados y Senadores nacionales. Esa elección funcionó como una suerte de plebiscito que validó la gestión de Macri, aunque sus resultados no redundaron en una estrategia de gobierno más definida y más clara -tanto en lo doméstico como en lo internacional-.

Bolivia cuenta con la ventaja de jugar en la altura de La Paz. Evo Morales no enfrenta procesos electorales en el corto plazo aunque ha sido derrotado por el voto de la ciudadanía en su intento de volver a ser candidato en 2019. Además cuenta con una economía ordenada que le permite acceder a financiamiento externo de bajo costo y sortear con bastante éxito la baja en el precio de los *commodities*, manteniendo la situación social en relativa calma. En materia de integración, decimos que ‘se encuentra protegido por la altura de La Paz’ por sus múltiples pertenencias a MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones (CAN), Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Alianza Bolivariana para nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Las dificultades que se avizoran se relacionan con sus vínculos vecinales (Chile y Perú) y con los coletazos que puede tener la crisis venezolana -que le ha aportado volúmenes de dinero considerables en concepto de cooperación para atender cuestiones sociales de los sectores más vulnerables de la población-.

Brasil viene de ser Neymar para convertirse en Alisson o Marcelo Vieira; es decir en los primeros años del Siglo XXI fue el líder indiscutido del campeonato, pero actualmente, parece decidido a implementar una estrategia defensiva en la línea de fondo. El juicio político que destituyó a la presidente Dilma Rousseff hizo que

Brasil abandonara su condición de capitán del equipo sudamericano. No obstante, cabe subrayar que la gestión de Dilma era más pasiva que la de su predecesor, Lula. Asimismo Brasil enfrentará un escenario electoral en octubre 2018 y, actualmente, existe un enorme nivel de incertidumbre sobre las candidaturas y, ni hablar, de los resultados probables. La asunción de Temer no resolvió los problemas políticos, económicos y sociales de Brasil, pues la corrupción es una onda expansiva que abarca cada vez más funcionarios y ex funcionarios políticos brasileños. Es de suponer que mientras persista esta compleja situación doméstica, el equipo Brasil no pueda retomar una agenda externa más intensa ni en el plano regional -MERCOSUR, UNASUR y CELAC- ni a nivel global.

A pesar de tener potencial con James Rodríguez, Radamel Falcao o Teo Gutierrez, **Colombia** es el David Ospina del subcontinente. Es decir, un guardameta permanente que no se sumó a la marea rosa y se mantuvo a la vanguardia de la derecha. En este sentido, se vio obligado a “atajar” las críticas del resto de los equipos de la región por su cercanía con Estados Unidos, a preservar su permanencia en la CAN así como su integración de último momento en la UNASUR. Además, el equipo colombiano atraviesa una re-novada situación de crisis interna derivada de los avances y retrocesos en el proceso de paz. Cabe subrayar que enfrenta elecciones presidenciales en mayo 2018. Las complejidades del caso, reducen sus márgenes de maniobra para vincularse con el resto de los equipos sudamericanos.

Chile cuenta con la ventaja de jugar como Arturo Vidal de manera constante. Los jugadores del equipo Chile están experimentando lesiones: por un lado, escándalos de corrupción de magnitud que afectan a figuras del elenco político. Por el otro, el surgimiento de una tercera fuerza política: la coalición Revolución Democrática que logró posicionarse y le dio batalla a la otra coalición rosa - Nueva Mayoría- dentro del corsé que representa el sistema electoral binominal. Además, Chile tuvo elecciones presidenciales en el último trimestre de 2017 cuyos resultados consagraron en segunda vuelta a Sebastián Piñera, un representante indiscutido de la marea celeste. A pesar de que las contiendas electorales siempre se dirimieron entre dos candidatos fuertes, en esta ocasión la presencia de un tercero generó un horizonte más incierto aunque nunca se puso en duda la moderación de la política del país, siempre estable como “mediocampista”, lo que puede observarse en los equilibrios que ha sabido conservar entre su participación regional -asociado al MERCOSUR y a la CAN; integrante de UNASUR y CELAC- y sus compromisos extra regionales -con Estados Unidos, la Unión Europea, China, India y Japón, entre muchos otros-.

Ecuador atraviesa un período de “nuevas convocatorias”, es decir, una renovación en las filas políticas que genera algún grado de incertidumbre sobre la formación del equipo. Lenín Moreno como nuevo DT pareciera estar mostrando un estilo de conducción más moderado que su antecesor. Por ello, pareciera que Énner Valencia no será convocado, decidiéndose el DT por un mediocampista como Antonio Valencia. El país atraviesa una situación política, económica y social con visos de preocupación: escándalos de corrupción, baja de los precios internacionales de las *commodities* sumado a los costos materiales y humanos que implicó el terremoto de 2016 para las regiones costeras y sus poblaciones. En

materia de integración, Ecuador ha lidiado con la gravedad cero de su ubicación en la mitad del mundo: ha evitado ser la manzana que se cae de la CAN a la vez que procuró no quedar encaramado a las ramas del ALBA. Tal vez su eje gravitacional se ubique en las proximidades de UNASUR.

Paraguay y Perú se encuentran en el banco de suplentes y probablemente, jueguen el repechaje. Estos dos países son los que muestran una orientación más liberal en términos comparados con sus vecinos, pero su bajo peso específico en el campo de juego regional no genera impactos que puedan alterar sustantivamente el equilibrio de fuerzas en el terreno. El primero es demasiado delgado para inclinar la balanza tanto en el MERCOSUR como en la UNASUR - quedó demostrado con su suspensión de ambos en 2012-. Por su parte, Perú ha buscado incrementar el volumen de su voz sumándose a la Alianza del Pacífico. No obstante, la reciente renuncia de Pedro Pablo Kuczynski genera cierta vacancia en el puesto de DT lo que amplifica la incertidumbre respecto a las tácticas de juego que adoptará este país en un futuro cercano.

Uruguay juega de manera fiel al estilo del Maestro Tabárez. Tal como sucede con otros países pequeños ordenados en otras latitudes, el equipo uruguayo es paciente, moderado y sólo comete las faltas ‘necesarias’ para atender sus intereses y obtener beneficios como Carlos Sánchez. Este comportamiento típico de país pequeño puede observarse en los reclamos sobre la Unión Aduanera del MERCOSUR, en el pedido a los socios mayores para soltarse las ataduras para negociar libremente con terceros Estados y en la tibieza de la decisión adoptada respecto de la “suspensión” de Venezuela del MERCOSUR en diciembre de 2016. Uruguay es un equipo tibio en el que sus jugadores desbordan a sus competidores sólo ocasionalmente.

Venezuela ha jugado esporádicamente en las grandes ligas y ahora se encuentra al final de la tabla. Además, ha decidido jugar con, al menos, 5 defensores para cubrir simultáneamente las líneas domésticas, el frente del MERCOSUR, el frente hemisférico (OEA), la línea de EEUU y la línea China. Este equipo es el que se encuentra en la situación más crítica ya que su democracia está en jaque y la sociedad oscila entre una renovación completa del equipo y la decisión de los clubes y managers que no quieren abrir los pases. En este sentido, Venezuela representó la vanguardia de la marea rosa y es el país del subcontinente que más se inclina a la izquierda, no sólo manteniendo, sino radicalizando la intensidad del color. Este equipo se presenta como la resistencia al ascenso de la marea celeste, aunque las iniciativas integracionistas que impulsó se ven cada vez más desdibujadas.

La zona MERCOSUR en el *fixture* sudamericano

Una vez identificados los jugadores, nos ocupamos de reflexionar acerca de los estilos de juego regionales desplegados, donde el punto de partida teórico está constituido por las Teorías de la Integración -en su vertiente funcionalista y neo-funcionalista-⁴. El regionalismo latinoamericano es un proceso cuyo origen está

⁴ Excede al objetivo de este trabajo extendernos en la descripción y análisis de las teorías de la integración. Simplemente se las menciona, pues consideramos que constituyen el nexo que nos permite articular el objetivo del artículo y el ejemplo que proponemos para ilustrarlo.

asociado a la teoría del desarrollo (Prebisch, 1949) que promovía un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, y para ello era necesario ampliar las fronteras del mercado interno. En ese contexto surgió la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) como un modelo de Regionalismo Cerrado, mostrando que las políticas de integración han permanecido a través del tiempo, independientemente, de los vaivenes políticos y económicos que experimentaron estos países. En estos casos, la forma que adoptaron los procesos de integración -tanto los existentes, los que se fueron *aggiornando* y los que se crearon- estuvieron siempre ligados a los objetivos que los gobiernos deseaban alcanzar. En líneas generales se puede observar un comportamiento cíclico de los estilos impresos a los procesos de integración, que responden a la reformulación de los objetivos políticos y económicos de los gobiernos en las diversas etapas históricas.

Durante la década de los noventa, la modalidad deportiva en materia de integración regional estuvo caracterizada por el regionalismo abierto o nuevo regionalismo, que medía la eficacia del juego a partir de la evolución de indicadores económicos y comerciales -tales como la creación y el desvío de comercio, la llegada de capitales productivos intra y extra regionales, el ritmo de crecimiento de los flujos comerciales intra y extra MERCOSUR, entre los más destacados-. Mientras que en la primera década del 2000, la modalidad deportiva estuvo signada por el regionalismo posliberal o poshegemónico (Riggirozzi & Tussie, 2012; Da Motta Veiga & Ríos, 2007; Sanahuja, 2012; Sanahuja, 2014). Durante ese período, el énfasis se colocó en las dimensiones políticas, sociales, energética, de infraestructura e integración productiva. Nacieron bajo la luna del regionalismo posliberal la UNASUR, ALBA y se mixturaron y/o adaptaron los procesos de integración nacidos bajo la luna del regionalismo abierto: el MERCOSUR y la CAN. No obstante el clima de ideas predominante, nació la Alianza del Pacífico integrada por Chile, Perú, Colombia y México como un proyecto de integración inspirado en principios y valores alternativos a los del posliberalismo y más próximos a los del regionalismo de la década anterior.

Esquemas de juego

Teniendo en cuenta los elementos que presentamos anteriormente, podemos pensar en, al menos, dos esquemas de juego. Sin embargo, es probable que existan otras alternativas o que puedan ir configurándose sin que puedan ser previstas.

Una primera estrategia de juego, en la cual hemos podido pensar, la denominamos 'Apertura'. El MERCOSUR acumula algún grado de experiencia en esta práctica pues durante la década de los noventa se sumaron, bajo la modalidad de Estados Asociados, Chile y Bolivia. Durante el Siglo XXI, Venezuela solicitó su ingreso como un nuevo jugador de la zona MERCOSUR. Primero lo hizo como Estado Asociado (2006) y luego como Estado Parte en el transcurso de la Cumbre MERCOSUR celebrada en Mendoza, ocasión en la que también se le sacó doble tarjeta amarilla a Paraguay (2012), como una advertencia destinada a mejorar el comportamiento deportivo -*fair play*-. Por tanto, Paraguay quedó fuera de juego hasta la fecha posterior a la celebración de nuevas elecciones

presidenciales. El MERCOSUR hizo uso de la praxeología a través de la sanción impuesta a Paraguay y cuyo fundamento radicaba en la interrupción del juego democrático por el modo a través del cual se decidió la destitución del entonces presidente Fernando Lugo -juicio político 'express'-. Dentro de este esquema, también se inscribe la solicitud de Bolivia para ingresar como Estado Parte al bloque. Situación que, eventualmente, podría generar una disparidad en las reglas de juego, pues Bolivia reclama un tratamiento como Estado de menor grado de desarrollo relativo, *status* que le fue negado a Paraguay y Uruguay desde el Tratado de Asunción.

Una segunda estrategia de juego es la que denominamos como 'juego trabado', lo que implica que el partido se interrumpe y se reanuda debido a la reiteración de infracciones. En esa dirección se señala que, desde la firma del Tratado de Asunción, los árbitros del partido MERCOSUR vieron pasar muchos *off sides* que no fueron sancionados en virtud de las reglas. Así, su visión estuvo sesgada, lo que dio como resultado una inclinación de la cancha a favor de los más fuertes - beneficiando principalmente a Brasil y, en menor medida, a la Argentina-. Un ejemplo para ilustrar esta situación es que el árbitro ni siquiera contempló pitar el silbato frente a la crisis institucional de Brasil en ocasión del procedimiento de juicio político que desplazó a Dilma Rousseff del Palacio del Planalto. Esta situación muestra un claro contraste en la posición del árbitro frente a los casos de Paraguay (2012) y Venezuela (2016/7). A propósito de este último caso, el MERCOSUR le mostró tarjeta amarilla a Venezuela como consecuencia de los reiterados incumplimientos en el proceso de incorporación del acervo normativo del bloque para hacer efectiva su participación en calidad de Estado Parte. Finalmente, la acumulación de tarjetas amarillas significó la expulsión de Venezuela del partido de la integración en el MERCOSUR. Otros ejemplos de juego trabado, aunque sin sanciones, fueron los incumplimientos de la cláusula 4+1 para las negociaciones conjuntas por parte de Uruguay, como se observa en el Tratado de Libre Comercio vigente con México, así como en los recientes intentos de negociación bilateral con China.

En cuanto al futuro regional basado en bloques de negociación caben varias reflexiones. La primera es cuál es el significado que actualmente se le asigna a la integración. Hubo momentos en los que la integración fue pensada con un carácter más bien instrumental y otros, en los que se la concibió como una pauta constitutiva de la identidad regional de sus miembros. La etapa fundacional del MERCOSUR respondió a la primera idea, mientras que en el Siglo XXI se aproximó a la segunda, colocando un mayor énfasis en lo político, con continuidad en la dimensión comercial (Zelicovich, 2016). En esta última interpretación se inscribió la visión de la integración de los gobiernos de la marea rosa mientras que en la actualidad se diagnostica un estancamiento en esa modalidad del proceso. El desafío se asocia con poder destrabar los problemas comerciales argentino-brasileños y con la reivindicación de la liberalización comercial para obtener un mayor margen de maniobra al flexibilizar la fórmula 4+1. De lo expuesto se infiere la intención de los DT's de la marea celeste de probar distintas combinaciones de juego a través de una mayor diversificación de los socios comerciales, guiada por un criterio de funcionalidad para ganar los partidos,

satisfaciendo los intereses de la sociedad o, cuanto menos, empatando los partidos 'para llevar un punto a casa'. En esta línea se enmarca la notoriedad que adquiere la Alianza del Pacífico y el impulso que recuperan las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea. Este esquema incipiente de relacionamiento externo de la 'marea celeste' deja abierto interrogantes acerca del rol y el lugar que se le asignará a la Copa de la Integración Sudamericana frente a la oportunidad de jugar otros posibles campeonatos.

Reflexiones finales

Durante la década pasada, la integración y la concertación fueron agenda prioritaria. La alianza estratégica argentino-brasileña (2003) se erigió como eje articulador de la reactivación de la integración en el MERCOSUR y luego, en la UNASUR, bajo los parámetros del denominado Regionalismo Postliberal. Sin embargo, y como indican las características de esta forma de regionalismo, las cuestiones políticas, ideológicas y sociales constituyeron el centro de atención de la agenda y, de alguna manera, reemplazaron el énfasis en la dimensión comercial. En la segunda década de esta etapa se observa una coincidencia en los discursos de los DT's y sus ayudantes de campo -los cancilleres- que priorizan la necesidad de resolver aquellas cuestiones -barreras al intercambio comercial- que venían obstaculizando el desenvolvimiento regular en los flujos de comercio. Este giro en la concepción de la integración es convergente con las características del Regionalismo del Siglo XXI, surgido en un contexto internacional signado por un grupo de países que propician estos nuevos acuerdos de apertura y liberalización comercial a través de la construcción de nuevas normas. En el caso de que los equipos sudamericanos optaran por esta modalidad deportiva estaríamos en presencia del retorno al estilo de juego 'de apertura'. Teniendo en cuenta la importancia asignada a la cuestión comercial y su regulación, los gobiernos del Cono Sur muestran un marcado interés en trabajar conjuntamente con sus socios regionales para mejorar la inserción internacional sumando otras iniciativas tales como la Alianza del Pacífico. Ante esto cabe hacernos algunas preguntas determinantes para el futuro de la Copa Sudamericana de la Integración, principalmente del *fixture* MERCOSUR: ¿De qué manera gestionarán la persistencia del estilo de juego trabado debido a los problemas de intercambio comercial que lo acosan desde hace años? ¿Estará dispuesto Brasil a asumir en soledad los costos de ser el capitán del equipo y liderar el proceso de 'renovación' del MERCOSUR?, ¿o le demandará algún tipo de compromiso a su otro socio mayor? ¿Qué va a suceder con las difíciles situaciones por las que atraviesan Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela? Actualmente, la mitad de los equipos que conforman el *fixture* de la Copa presentan bajas por lesiones ya que las urgencias domésticas consumen prácticamente la totalidad de las energías de los gobiernos y ubican en un lugar secundario las cuestiones regionales; pero, una vez que Brasil zanje sus urgencias domésticas, ¿volverá a ser el líder del campeonato integracionista? En caso de que decida lo contrario, ¿estará la Argentina dispuesta a asumir ese rol?, y si así fuera, ¿cuenta con los recursos materiales e ideacionales para llevar esa empresa adelante? ¿De qué manera afectan y lo harán en el futuro cercano las tendencias

proteccionistas que comienzan a avizorarse en el escenario internacional? ¿Cómo se posicionarán frente a China? ¿Tendrán la voluntad y la capacidad de negociar una posición consensuada, o se impondrán estrategias mezquinas e individualistas como la que promueve *soto voce* Uruguay? Este conjunto de interrogantes queda abierto de cara al futuro teniendo en cuenta que la Sudamérica se encuentra en un punto de inflexión en el que cual la incertidumbre es su rasgo más destacado.

Bibliografía

- ACTIS, E., LORENZINI, M. E. & ZELICOVICH, J. (2016), "Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación" en BUSSO, A. (Comp.) Modelos de Desarrollo e Inserción Internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011), Rosario: UNR-Editora
- ARON, R. (1962), Paz y Guerra entre las naciones, Madrid: Alianza.
- BOUZAS, R. & ZELICOVICH, J. (2014), "La Organización Mundial de Comercio, los Acuerdos Megaregionales y los usos estratégicos del regionalismo", Revista Estudios de Economía Aplicada, N° 32
- BOUZAS, R. (2011), "Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina" en CAETANO, G. (Coord.) Mercosur 20 años. Montevideo: CEFIR
- BRESSER PEREIRA, C. (2009), "El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica", Nueva Sociedad, N° 221
- BURGESS, S. (2008). "Consensual hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy After the Cold War", International Relations, Vol. 22, N° 1
- CAETANO, G. (2009), "Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre", Nueva Sociedad, Caracas, N° 219
- CURIA, E. (2011). El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- DA MOTTA VEIGA, P. & RÍOS, S. (2007), "O Regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", CEPAL, Série Comercio Internacional, N° 82.
- FLEMES; D. (ed.) (2010), Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers, Ashgate: Farnham-Burlington
- HIRST, M. (1996), "La dimensión política del Mercosur. Actores, politización e ideología", en Revista Estudios Avanzados, N° 27.
- MORAVCSIK, A. (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", Journal of Common Market Studies, Vol. 31, N° 4.
- PANIZZA, F. (2006), "La Marea Rosa", Correo Americano (8).
- PEREYRA DOVAL, G. (2012), "Procesos de Integración Regional en Argentina y Brasil: el mismo medio para fines cada vez más disimiles", Revista de Estudios e Pesquisa sobre as Américas, Año: 2012, Vol. 6, pp. 55 - 75
- PEREYRA DOVAL, G. (2017). "Política exterior y modelos de desarrollo: Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010)", Apuntes, Vol.44, N° 80, pp.159-185

- PREBISCH, R. (1949), “Introducción al desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, E/CN.12/89, CEPAL, Santiago de Chile.
- RAMOS, H. & VASCHETTO, M. (2015), “Preferencias políticas e integración regional: el caso del partido de los trabajadores de brasil (2003-2010)”, Posdata, Vo. 20, N° 2.
- RAPOPORT, M. & MÍGUEZ, M. C. (2015). “Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de la Argentina y América del Sur en el escenario internacional” en BRICEÑO RUIZ, J. & SIMONOFF, A. (Comp.) Integración y Cooperación Regional en América Latina. Biblos. Buenos Aires, pp. 143-162.
- RIGGIROZZI, P. & TUSSIE, D. (2012), The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America, Springer, Londres.
- SANAHUJA, J. A. (2012), “Regionalismo Post-Liberal y Multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, Anuario de Integración, N° 9.
- SANAHUJA, J. A. (2014), “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, Pensamiento Propio, N° 39, Año 19.
- SOARES de LIMA, M. R. (2007), “Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur”, Foreign Affairs en español, Vol. 7, N° 4, pp. 10-12.
- ZELICOVICH, J. (2016), “El MERCOSUR frente al Regionalismo del Siglo XXI”, Aportes para la Integración, Año XXII, N° 24.

Construyendo al enemigo: la securitización del reclamo mapuche (agosto-diciembre de 2017)

Building the enemy: the securitization of the Mapuche claim (August-December 2017)

SERGIO G. EISSA

Politólogo (UBA), Maestro en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales (FLACSO) y Doctor en Ciencia Política (UNSAM). Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de la Defensa. Proyecto UBACyT N°20020150100231: "China, Rusia e India en América Latina: interacciones políticas, económicas y militares a principios del Siglo XXI". Agradezco las observaciones y sugerencias de la Dra. Mariela Cuadro. Obviamente todos los errores son míos. Correo electrónico: seissa@yahoo.com

Resumen

El presente artículo analiza el "movimiento securitizador" del reclamo de tierras de los mapuches en Argentina entre agosto y diciembre de 2017. Para ello se recurre a dos modelos analíticos: *Glass Onion Model*, que se centra más en el proceso de política pública, recurriendo también al herramental teórico de las relaciones internacionales; y al enfoque de la Escuela de Copenhague.

A los efectos de presentar la argumentación, el artículo se estructura en cuatro partes. En la primera se presenta el marco teórico. En la segunda se hacen algunas precisiones con respecto a los conceptos de "terrorismo" y "mitos territoriales de Argentina". En tercer lugar, se analiza la problemática del reclamo mapuche en el período indicado, indagando como se produjo el ya mencionado "movimiento securitizador" del mismo. Finalmente, se presentan las

Abstract

This article analyzes the "security move" of the Mapuches land claim in Argentina between august and december 2017. For this, two analytical models are used: *Glass Onion Model*, which focuses more on the public policy process, also resorting to the theoretical tool of international relations; and the approach of the Copenhagen School.

For the purposes of presenting the argument, the article is structured in four parts. In the first, the theoretical framework is presented. In the second, some clarifications are made regarding the concepts of "terrorism" and "territorial myths of Argentina". In the third place, the problematic of the Mapuche claim in the indicated period is analyzed, investigating how the aforementioned "security move" of the issue occurred. Finally, the final thoughts are presented.

reflexiones finales.

Palabras claves

Políticas públicas — Escuela de Copenhague — Argentina — Mapuches — Securitización

Keywords

Public Policies — Copenhagen School — Argentina — Mapuches — Securitization

“Lo que creemos, lo que conocemos, lo que recordamos e incluso lo que soñamos. Todo es un cuento, una narración, una secuencia de sucesos y personajes que comunican un contenido emocional (...) Solo aceptamos como verdadero aquello que puede ser narrado”
Carlos Ruiz Zafón (2016: p. 187)

Introducción

El 1º de agosto de 2017, Santiago Maldonado desapareció en el marco de un operativo realizado por la Gendarmería Nacional para desalojar una protesta mapuche sobre la ruta nacional 40. El 25 de noviembre de 2017, Rafael Nahuel recibió un disparo por la espalda que le provocó la muerte, en el marco de un operativo de desalojo de mapuches que ocupaban unos terrenos en la zona de Villa Mascardi, el cual fue realizado por la Prefectura Naval Argentina. Ambas estaban motivadas, principalmente, por el incumplimiento del Estado del artículo 75 Inciso 17 de la Constitución Nacional¹ y la tardía aplicación y/o la no aplicación de la Ley N° 26.160. Esta norma preveía en su artículo 3º que durante los tres (3) primeros años, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas debía realizar un relevamiento de la situación “dominial” (sic) de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas.

Para ello, declaraba, en su artículo 1º, “la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país” y, mientras tanto, suspendía “la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1º”. Cabe destacar que esta Ley fue promulgada el 23 de noviembre de 2006 y prorrogada su vigencia hasta el año 2017, sin que a la fecha anterior al operativo de la Gendarmería Nacional ni el Poder Ejecutivo ni el Congreso de la Nación hubieran activado los mecanismos para prorrogar la vigencia de la norma y, menos aún, para aplicar la misma.

Un tema claramente definido en la legislación, nunca fue implementado y sufrió un “movimiento securitizador” (security move) por parte diferentes actores políticos y sociales.

¹ “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.”

El propósito de este artículo es analizar el “movimiento securitizador” y la “securitización” del reclamo mapuche en el marco de la desaparición forzada de Santiago Maldonado y la muerte de Rafael Nahuel. Para ello, en primer lugar, se revisan algunos conceptos de la Escuela de Copenhague y del Modelo *Glass Onion*. En segundo lugar, se recorre brevemente la utilización securitista que ha tenido el término “terrorista” y los mitos territoriales argentinos para entender su implicancia en el reclamo del pueblo mapuche. El tercer lugar, se analiza el debate mediático en torno al reclamo mapuche en el contexto del caso de Santiago Maldonado en los principales medios de la república Argentina. Finalmente se esbozan algunas reflexiones finales.

La teoría y más allá

1.- Del lado de acá

En el modelo *Glass Onion* (EISSA, 2015) considero que el proceso de política pública es más bien desordenado, en el que se mezclan y sobreponen las distintas etapas, pero que, no obstante, nos sirve como “instrumento analítico” para estudiar las decisiones que se adoptan en torno a un problema público (AGUILAR VILLANUEVA, 1993; SABATIER, 2007).

En la primera etapa del proceso, el reconocimiento del problema, debemos distinguir entre problemas y situaciones problemáticas. Mientras que la situación problemática es un conjunto de “hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993; 58); los problemas son construcciones lógicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta, es decir, que la solución sea parte de la definición del mismo (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

Ahora bien, una situación problemática para entrar en la agenda pública debe transformarse en un problema, para lo cual el mismo debe ser objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuánto si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. De esta manera, el contexto en el cual se desarrolla el debate es relevante porque son los acontecimientos y actores políticos y sociales quienes se encargan de convertir las situaciones problemáticas en problemas y ofrecer *su primera definición* (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

En este punto, debemos distinguir dos tipos de agenda. La primera es llamada pública y “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993: 31-32). En cambio, la agenda gubernamental es “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993: 32).

Sin embargo, que un problema haya ingresado en la agenda pública no supone que ingrese automáticamente en la agenda gubernamental y, menos aún, que se le dé un tratamiento prioritario, porque el gobierno no sólo regula y actúa como filtro de esos problemas, sino que también puede ser iniciador de cuestiones en la agenda pública (AGUILAR VILLANUEVA, 1993).

De esta manera, cuando un problema ingresa en la agenda gubernamental es nuevamente debatido y definido, entendiendo la definición del problema como

el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados”; esa definición condicionará “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993: 52). Por lo tanto, existirá una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993: 60); es decir, que “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política” (ZAHARIADIS, 2003: 162).

En otras palabras, la forma en que se define un problema condiciona la selección de los instrumentos, modos y objetivos de la política pública, es decir, las opciones de acción o, dicho de otra manera, las alternativas de políticas disponibles para el decisor (AGUILAR VILLANUEVA, 1993; EISSA, 2005). Dentro de ese conjunto de alternativas, ya limitadas por la manera en que ha sido problematizado el problema, la decisión estará condicionada por los actores involucrados en el proceso y los factores que moldean el contexto decisorio (MENA, 1989 y EISSA, 2005).

Por ello, puede suceder también, que los problemas no puedan ser bien definidos hasta que las soluciones estén disponibles. Dado el contexto de incertidumbre y de ambigüedad, que resulta en una asimetría de información, algunos actores podrán influenciar el proceso para ajustar la definición a la solución deseada. La clave está en cómo se presenta la información al decisor (ZAHARIADIS, 2003). En palabras de Aguilar Villanueva (1993: 52), “quien define es quien decide”.

Por lo expuesto, el estudio de la formación de la agenda de gobierno y las decisiones allí adoptadas nos permiten saber quiénes definen y deciden; qué grupos y organizaciones han influido en el proceso; y “cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad a un problema público” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993: 27). Este análisis revela “cuál es la estructura de poder” que predomina en la hechura de la política pública (AGUILAR VILLANUEVA, 1993: 27).

Ahora bien, el actor estatal “tiene la posibilidad de ejercer un poder público en función de que, en última instancia, las políticas públicas son fijadas e implementadas por el Estado” (REPETTO, 1998: 10-11). Pero ese Estado no es un actor racional unificado, la famosa “bola de billar”, dado que existen no sólo diferentes agencias que compiten entre sí, sino también que la competencia se desarrolla dentro de las mismas y entre los actores políticos de unas con otras².

En efecto, si se desea saber y explicar las preferencias de un Estado con relación a las estrategias que desarrolla, es necesario saber quiénes tienen poder, qué desean, y qué creen. Para ello, debemos ver al Estado como el conjunto de personas, en el cual los líderes políticos y los burócratas son individuos que intentan maximizar el éxito de sus carreras (GEDDES, 1994). Entonces, las decisiones que tomen en materia de política pública reflejarán sus intereses.

² Para Fabián Reppeto (1998: 10-11), los actores sociales y estatales poseen cinco características comunes: a) capacidad de negociación, b) capacidad de descifrar el contexto, c) capacidad de representación, d) capacidad de movilización social, y e) capacidad de acción colectiva. Sin embargo, el actor estatal está en condición de “movilizar un recurso que le es propio: capacidad de autoridad”; es decir, “[la] posibilidad de ejercer el poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas por el Estado”. Ver también, Robert Putnam (1988: 432-433) y Roberto Russell (1990: 12).

Ahora bien, esos actores actúan dentro de determinados “marcos contextuales”, que influyen en sus incentivos (GEDDES, 1994 y Putnam, 1988 y 1993).

Asimismo, Robert Jervis (como se citó en DOS SANTOS FERREIRA, 2006) sostiene que es imposible explicar las políticas sin referencia a las creencias de los decisores sobre el mundo y sus imágenes sobre los otros³. Por otro lado, eventos previos en el escenario internacional ayudarán al decisor a construir percepciones para comprender el mundo y actuar frente a un nuevo evento.

En síntesis, influyen en las decisiones de los actores sus creencias individuales, sus imágenes, sus valores, sus capacidades, sus actitudes, sus talentos y experiencias previas (RUSSELL, 1991) y sus intereses (GEDDES, 1994).

El proceso de hechura de la política no sólo se produce en un marco de incertidumbre, en el cual los actores toman decisiones sin conocer la totalidad de la información, sino también que esa elección no es necesariamente racional y que, además, se produce en un contexto de ambigüedad. Según Zahariadis (2003: 18), la ambigüedad es central, y “la manipulación es la lucha” [por controlarla].

En efecto, la conceptualización de un problema implica no sólo que determinados elementos del mismo sean tenidos en cuenta en detrimento de otros, sino que también la forma en que se ha definido implicará la asignación de responsabilidades y de recursos presupuestarios al interior del Estado. En la lucha por definir un problema de una manera u otra intervendrán los actores, con distintos recursos de poder y de información. Aquellos que tengan ventaja debido a la asimetría de información podrán manipular a los decisores e influenciar en la agenda de acuerdo con sus intereses y/o sistemas de creencias (ZAHARIADIS, 2003). Estos actores son los denominados “emprendedores políticos” (*entrepreneurs*). A los fines de este modelo, cualquier actor podrá ser un *entrepreneur* que, por el tema que se esté tratando, tenga interés en el mismo y que, debido a su ventaja en el manejo de la información -porque sabe lo que quiere-, tenga poder para manipular a los decisores: esto supone tener la capacidad de presentar una propuesta de política, de modificarla, o de bloquearla. Previamente no podremos establecer, entonces, quiénes serán esos emprendedores políticos, como asimismo, tampoco podremos saber quiénes serán los actores que intervengan en un proceso de hechura de una política pública. Pero debe quedar claro, por lo expuesto más arriba, que estos actores “especiales” pueden ser tanto domésticos como externos (ZAHARIADIS, 2003).

En resumen, los actores tomarán las decisiones de acuerdo con sus intereses y sus sistemas de creencias. Dichas decisiones se adoptan en un contexto de incertidumbre y ambigüedad, lo cual permite que ciertos actores –emprendedores políticos– tengan la capacidad para que determinada cuestión se problematice en función de sus intereses. Pero las decisiones que adoptan los actores o los intentos de algunos de ellos de influir a lo largo del proceso, desde la problematización y hasta la implementación, estarán influida por un conjunto de factores o marco contextual⁴.

2.- Del lado de allá

³ Ver también Corigliano (2008: 8).

⁴ Para ver los factores que componen el marco contextual ver Eissa (2015).

La definición de un problema como tema de seguridad, es decir, su introducción en la agenda de seguridad y/o defensa es lo que la Escuela de Copenhague denomina proceso de securitización.

La Escuela de Copenhague considera que este proceso puede resultar peligroso para la democracia y, por ello, considera necesario separar los problemas de seguridad de los que no lo son (WAEVER, 2004). Por tal motivo, la Escuela de Copenhague considera que “de-securitizar es la opción óptima” y esto significa, dejar la economía en la agenda económica, la religión en la de la religión (WAEVER, 2004: 9) y definir políticas públicas para los pueblos originarios de acuerdo a lo que marca la Constitución y la ley.

La Escuela no se pregunta cómo es usado el término “seguridad” por la gente o los filósofos o los intelectuales, “sino que analiza las prácticas lingüísticas actuales para ver qué regula el discurso. ¿Qué hacen [los decisores políticos] cuándo hablan de seguridad?” (WAEVER, 2004: 9). Coincidimos con Matías Iglesias (2014: 48) cuando afirma que la amenaza a la seguridad no es independiente al discurso, en tanto que el lenguaje es preexistente a la misma. Por ello es necesario proveerse de herramientas analíticas, como por ejemplo el análisis del lenguaje, a los efectos de desecuritizar diversos problemas, en tanto que la seguridad es una construcción social y cuya supuesta objetividad responde a un interés dado y que “no puede sustraerse del contexto social en el que se inserta” (OROZCO, 2006: 159).

De esta manera, para aprehender cuando una cuestión está siendo securitizada, no hay que:

“evaluar alguna amenaza objetiva que *realmente* amenace algún objeto, sino más bien analizar los procesos que construyen una comprensión compartida de lo que debe ser considerado y colectivamente respondido como una amenaza. El proceso de securitización es un *acto de habla* (...) Al decir las palabras, algo se hace (...) Es etiquetando como un problema de seguridad que se convierte en tal, y no porque determinadas [cuestiones] sean un asunto de seguridad en sí mismas (...) Entonces el criterio y definición exacta de la securitización es el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con una prominencia suficiente para tener efectos políticos sustantivos” (WAEVER, 2004: 9).

En definitiva, el proceso de securitización se produce cuando una cuestión es “presentada como una amenaza existencial a determinado objeto referente (tradicionalmente, pero no necesariamente el Estado)” (WAEVER, 2004: 9). De esta manera, la designación de esa “supuesta amenaza” como existencial justifica el uso de medidas extraordinarias, en general el uso de la fuerza, que es legitimada frente a los actores sociales y políticos al presentar el problema como un asunto de seguridad. Así, este proceso es “el resultado de desplazamiento que lleva a la política más allá de las reglas de juego establecidas” por el proceso político “normal” (WAEVER, 2004: 9).

A los efectos de entender este proceso debemos realizar algunas precisiones. En primer lugar, la seguridad es “una arena de negociación y disputa (...) [es] una interacción social retórica: hay un intercambio discursivo entre un actor securitizante y una audiencia en relación a un objeto de referencia y aquello que lo amenaza, en donde el objeto de referencia es reconocido como digno de protección” (IGLESIAS, 2014: 48 y 49). En nuestro caso de estudio se presenta a la

integridad territorial y al orden público como los objetos referentes. El actor securitizante es el gobierno (agenda de gobierno) y ciertos medios, y la audiencia es lo que acepta esa proposición en la agenda pública.

En segundo lugar, Buzan, Waever y de Wilde (1998: 25) clarifican que “un discurso que toma la forma de presentar algo como una amenaza existencial a un objeto referente no se securitiza por sí mismo -esto es un movimiento de securitización-, el tema solo es securitizado cuando la audiencia lo acepta como tal”. Es decir, en nuestro estudio deberíamos observar que se presenta al pueblo mapuche como una amenaza existencial a la integridad territorial y al orden público. El gobierno retira el tema de la baja política y busca insertarlo en el reino de la alta política para poder, así, tomar medidas extraordinarias: militarizar la respuesta. El movimiento securitizante es abierto y disputado entre actores con capacidades de poder asimétricas (EISSA, 2015). Entonces, el éxito del proceso depende de “la posición o el capital sociopolítico del actor securitizante” y de la aceptación de la audiencia, lo cual permite las medidas extraordinarias (IGLESIAS, 2014: 51). En términos de Buzan *et al* (1998), estamos hablando de dos fases: movimiento securitizador y securitización.

En tercer lugar, como decíamos *ut supra*, la securitización se puede definir como “el acto de habla por el cual se le da estatus de seguridad a algo” y, por lo tanto, como un asunto que requiere una acción prioritaria y urgente (REIS MATOS, 2013: 30). Dicho acto de habla no se produce en un vacío, sino en un contexto, denominado “situación”, que “puede incluir cualquier aspecto extralingüístico como el conocimiento compartido por los hablantes, las relaciones interpersonales”, entre otros (IGLESIAS, 2014: 53).

Según Iglesias (2014: 53), siguiendo a John Austin (1962), dicho acto de habla consta de tres niveles:

- Acto locutivo: es el acto que consiste en decir algo, la enunciación de una expresión que contiene un sentido y una referencia dados;
- Acto ilocutivo o ilocución: es el acto que se realiza al decir algo;
- Acto perlocutivo o perlocución: son los efectos o consecuencias de los actos ilocutivos, que apuntan a evocar los sentimientos, creencias, pensamientos o acciones de una audiencia que es el objetivo

John Austin introduce el concepto de “actos locutivos” para distinguir entre las oraciones *constativas* y las *realizativas*. Mientras las primeras son meramente descriptivas, no implican un hacer algo; las segundas no son necesariamente verdaderas o falsas, pero su enunciación supone la realización de una acción. Estas oraciones tienen cierta fuerza ilocutiva que “permite que la gente sea capaz de dar órdenes” (IGLESIAS, 2014: 54)⁵. De esto no infiere que su enunciación conlleve al éxito y que el acto sea validado: dependerá de quién realice el acto de habla y de la situación. Por ello, John Austin propuso un conjunto de “condiciones generales de felicidad” para que el acto de habla resulte exitoso (IGLESIAS, 2014: 57). Es decir, el acto de habla en el movimiento securitizador utiliza una oración *realizativa*. La enunciación es por sí “un acto por el cual determinado asunto

⁵ Por ejemplo, un juez dictando una sentencia o un sacerdote bautizando o casando a dos personas (Iglesias, 2014).

reclama la necesidad de medidas fuera de lo convencional” (IGLESIAS, 2014: 59). “Esto es una amenaza” es una oración que tiene fuerza ilocutiva.

Ahora bien, estas condiciones (gramaticales) no alcanzan para que el movimiento securitizador sea exitoso. También dependerá de ciertas condiciones contextuales y de las capacidades de poder de los actores involucrados (EISSA, 2015), en especial del actor securitizante. Por último, este movimiento tiene que ser aceptado por la audiencia. Balzacq *et al* (2015) señalan que esto último ha sido poco estudiado. A nuestro criterio, la aceptación de la audiencia se traduce en el ingreso o reingreso de la cuestión en la agenda de gobierno, habiéndose definido ya como una amenaza, e impulsando opciones de políticas públicas extraordinarias para dar cuenta de esa supuesta amenaza.

Finalmente, Mariela Cuadro (2013: 24-25) reseña la transformación de la guerra hacia su forma liberal y sostiene que dichas “modificaciones supusieron transformaciones en la dimensión espacial que generaron cambios en el modo de hacer y concebir la guerra”. Mientras que a partir de Westfalia (1648) tuvo como consecuencia la humanización de la guerra, al establecer distinciones claras entre el enemigo y el criminal. La guerra estaba limitada temporal y espacialmente. El otro era un enemigo político con el cual se podía firmar un armisticio para ponerle fin a la guerra. En cambio, si uno de los dos contendientes “librara una guerra justa, la del otro sería, por definición, injusta; y eso supondría el establecimiento de una jerarquía moral entre los Estados. Por el contrario, la igualdad de los Estados conduce a que ya no la guerra, sino los enemigos sean considerados justos” (CUADRO, 2013: 25). La autora sostiene que el liberalismo “tiene una lógica expansiva e integracionista (...) Pero esto exige la transformación de los otros: aquellos que se resistan a ser constituidos de ese modo, son declarados enemigos, pero ya no enemigos políticos, sino enemigos de la humanidad” (CUADRO, 2013: 23). En este sentido, considero que la securitización de diversas temáticas, que los apartan del proceso político normal y que terminan demandando medidas extraordinarias, despolitiza al objeto referente, en este caso, un pueblo originario, y lo transforma en un objeto de la seguridad. Pero, por otro lado, si ésta culmina con el ingreso de la cuestión en la agenda de defensa, recurriendo a la proposición de que dicho pueblo originario es “extranjero” y/o está financiado por extranjeros, se convierten en una amenaza existencial para la seguridad del Estado. Por ello, el predominio de la Escuela Realista en el pensamiento estratégico argentino, los “otros” inhumanos son en realidad actores interpuestos, es decir, financiados por otros Estados. La amenaza es producida por esos Estados y, en consecuencia, a través de sanciones económicas y/o de un ataque militar se busca eliminar esa supuesta amenaza objetiva.

3.- Del lado del más allá

Dos consideraciones analíticas adicionales resultan necesarias a los efectos de comprender el análisis que estamos realizando.

a) Los (t)errores sobre el terrorismo

No hay acuerdo internacional en la definición de terrorismo⁶, pero sí ha existido una histórica recurrencia a etiquetar al “otro” como terrorista, es decir, su securitización: su introducción en la agenda de seguridad y/o defensa en tanto que es una amenaza existencial y que requiere, en consecuencia, medidas extraordinarias, en general del tipo represivas e, incluso, militares.

Aunque la palabra terrorismo fue utilizada por primera vez durante la Revolución Francesa, muchos autores la han aplicado a fenómenos premodernos que poco tienen que ver con la especificidad del término dado por los revolucionarios franceses. Por ejemplo, Jessica Stern (2001:38) califica como terroristas a los sicarios zelotes, grupo judío surgido en el Siglo I, que, según la autora, se dedicó a “cometer asesinatos aislados (...) (para) provocar una sublevación masiva contra los griegos que ocupaban Judea y contra los romanos que dominaban tanto a griegos como judíos”.

Durante la Revolución Francesa las acciones terroristas llevadas a cabo por “el sector más duro (...) fue organizado, deliberado y sistemático, habiendo sido su objetivo la creación de una nueva y mejor sociedad en lugar de un sistema político no democrático y corrupto” (VIGLIERO, 2004: 45). En ese sentido, Gracchus Babeuf sostenía en 1792 que cualquier medio era legítimo para luchar contra la tiranía (RAMONET, 2001). Por ello, “entre 1789 y 1917, las políticas europeas (y las de todo el mundo) lucharon ardorosamente en pro o en contra de los principios (liberales) de 1789 o los más incendiarios todavía de 1793” (HOBSBAWM, 1997: 61), a los que calificaban de terroristas.

Los conservadores, opuestos a los idearios de la Revolución Francesa, han creado una permanente imagen del Terror como una dictadura histórica y ferozmente sanguinaria, aunque en comparación con algunas marcas del Siglo XX, e incluso con algunas represiones conservadoras de movimientos de revolución social -como, por ejemplo, las matanzas subsiguientes a la Comuna de París en 1871- su volumen de crímenes fue relativamente modesto (HOBSBAWM, 1997: 76).

Esta imagen, difundida por los conservadores, quedó reflejada, por primera vez en el *Oxford English Dictionary*, donde se define terrorismo como “gobierno mediante intimidación, como el que ejercieron los que poseían el poder en Francia durante la Revolución de 1789-1797” (STERN, 2001: 36).

Luego de los liberales, y entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, los anarquistas fueron la principal preocupación de los Estados (LAQUEAR, 1997). Esta situación cambió luego de la Revolución Rusa de 1917: los marxistas-leninistas, comunistas, trotskistas pasaron a ocupar el podio del terrorismo. Finalmente, y a mediados del Siglo XX, el proceso de descolonización llevará a etiquetar también como terroristas a aquellas organizaciones que luchaban por la independencia dentro de las antiguas colonias europeas. Hasta llegar al paroxismo de fines del Siglo y principios del Siglo XXI donde diversos grupos de raíz islámica han recibido esa etiqueta.

En definitiva, en los dos últimos siglos el terrorismo ha sido utilizado para designar indistintamente a todos los que recurren a la violencia para tratar de

⁶ En el año 2013 se aprobó en Argentina una ley antiterrorista. Esta ley incorporó “como agravante de todos los delitos del Código Penal su comisión con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”. En La Nación (2013, 25 de marzo), “Qué establece la ley antiterrorista”, en *La Nación*, Buenos Aires, recuperada el 27 de octubre de 2017 de <http://www.lanacion.com.ar/1566712-que-dice-la-ley-antiterrorista-que-aplicaria-el-gobierno-contra-los-sojeros>

cambiar el orden político (RAMONET, 2001). Por ejemplo, muchos ex terroristas se convirtieron en hombres de Estado respetados: Menahem Begin, ex jefe del Irgun, que llegó a ser Primer Ministro de Israel o Nelson Mandela, ex jefe del Congreso Nacional Africano (ANC), que llegó a ser presidente de Sudáfrica y Premio Nobel de la Paz (RAMONET, 2001). Cabría agregar, para ser polémicos, a Charles de Gaulle, líder de la Resistencia Francesa, que llegó a ser Presidente de Francia, Yasser Arafat, líder de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), Presidente de Palestina y Premio Nobel de la Paz, y Ali Ahmeti, líder del Ejército de Liberación Nacional de Macedonia, calificado de terrorista por los Estados Unidos, y co-firmante del Acuerdo de Paz para Macedonia entre el Presidente Boris Trajkovski y el Secretario General de la OTAN (LAQUEAR, 1997: 41)⁷.

Como podemos ver, el terrorismo como forma de acción política ha sido reivindicado por casi todas las familias políticas, en distintos grados según las circunstancias. Asimismo, cada época histórica ha calificado de terroristas a distintos actos o grupos, y muchas de esas calificaciones han tenido que ver más con el contexto histórico que con los hechos o los actos en sí mismos. Por ello, creemos, ha sido difícil acordar una definición de terrorismo. Lo que queremos resaltar es que en general se ha tendido a calificar como terroristas a aquellos grupos cuyas ideologías hayan sido contrarias a la ideología hegemónica sustentada por el Estado o por las elites dominantes.⁸

Finalmente, a nuestro criterio el terrorismo es una forma de acción política violenta que puede pensarse como el arma de los débiles, militarmente hablando, dirigida contra los más fuertes. Así, el terrorismo como acción ha sido utilizado por grupos liberales, anarquistas, marxistas-leninistas, fanáticos religiosos. Por lo tanto, debe pensarse más como una estrategia, una acción, que como un sujeto o un adjetivo.

b) Los mitos territoriales argentinos

Desde los años '90, previo incluso a la creación de Internet, miles de páginas se han poblado con el argumento de que los mapuches son "chilenos" que ingresaron a la "Argentina" desde ese país y masacraron a los Tehuelches.

Por ejemplo, el historiador Claudio Chaves sostuvo en una entrevista reciente que "los mapuches son de origen chileno y en sucesivas oleadas ingresaron a lo que hoy es territorio argentino. Los ranqueles, los pehuenches, los tehuelches, son todos indios cuyo origen está en esta región de la Patagonia" (INFOBAE, 2017). Más adelante agregó que la expresión "pueblos originarios" son palabras que esconden:

"una picardía ¿Cómo pueblos originarios? ¿Quiénes son los pueblos originarios? ¿Cuáles son los pueblos originarios? Si no hay pueblos originarios americanos. Existen distintas teorías acerca del poblamiento americano; está la de Paul Rivet, de que cruzaron por Alaska. Está la del antropólogo Thor Heyerdahl, que con una balsa quiso probar la hipótesis de que venían (...) de la Polinesia. Lo cierto es que no hay un hombre originario americano" (INFOBAE, 2017).

⁷ Ver también Garton Ash, Timothy (2001).

⁸ Ver ejemplos en Garton Ash, Timothy (2001).

La construcción del Estado Nación argentino fue un proceso político, económico e histórico. Charles Tilly (1975: 70) sostiene que “una organización que controla la población ocupante de un territorio definido es un Estado en tanto que: a) se diferencia de otras organizaciones operando en un mismo territorio, b) es autónomo, c) es centralizado y d) sus divisiones están formalmente coordinadas con otras”. En términos de Oscar Oszlak (1997: 16), la conformación del Estado Nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. La existencia del Estado se verificará entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la estatidad -la condición de “ser Estado”-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política.

Esos atributos son:

“a) reconocimiento como unidad soberana dentro del sistema internacional, b) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción, c) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, y d) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación” (OSZLAK, 1997: 17).

Luego de más de treinta años de guerras civiles, la legitimidad del Estado debía asumir un carácter diferente. En efecto:

“si la represión -su faz coercitiva- aparecía como condición necesaria para lograr el monopolio de la violencia y el control territorial, la creación de bases consensuales de dominación aparecía también como atributo esencial de estatidad. Ello suponía no solamente la construcción de una alianza política estable, sino además la presencia articuladora -material e ideológica- que soldara relaciones sociales y afianzara los vínculos de la nacionalidad” (OSZLAK, 1997: 103).

El autor distingue cuatro formas de penetración estatal: a) represiva, b) cooptativa, c) material, y d) ideológica (OSZLAK, 1997: 103-104). De todas ellas, Oscar Oszlak considera a la penetración ideológica a los “mecanismos que, operando sobre el campo de percepciones, valores, actitudes, representaciones y comportamientos sociales claramente asociados a los sentimientos de pertenencia a una comunidad nacional, tendieran a legitimar el nuevo patrón de relaciones sociales que venía conformando” (OSZLAK, 1997: 150).

En este sentido rescatamos tres instrumentos utilizados por el Estado argentino. La creación de un relato, una historia oficial. El segundo fue el servicio militar obligatorio, con lo cual “la faz coercitiva del aparato militar se complementaba (...) con un poderoso mecanismo de penetración ideológica y

control social claramente percibido por los responsables del proyecto” (OZSLAK, 1997: 156).

El tercero fue la educación:

“los grupos dirigentes asignaron a la educación una función política y no una función económica vinculada meramente a la formación de recursos humanos (...) El criterio axial que lograba imponerse era el de utilizar la educación como instrumento que asegurase la gobernabilidad de la masa. La educación se concebía más como garantía del orden que como condición de progreso” (OZSLAK, 1997: 151-152).

En el relato educativo, la imagen de una Argentina desgarrada sirve para “fundamentar a movimientos irredentistas” (ROMERO, 2004: 202)⁹. Para ello, fueron fundamentales los mitos de los territorios perdidos que se repiten en toda Suramérica. En efecto, los textos escolares de Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú atribuyen a “sus respectivos países, en tiempos coloniales, vastísimos territorios que están casi totalmente superpuestos entre sí” (ESCUDE, 1992: 221). Estos mitos fueron funcionales:

“a los intereses de un Estado que históricamente necesitó generar adhesión y lealtades, diferenciando artificialmente una Nación incipiente (una comunidad imaginaria) frente a Estados vecinos en los que se hablaba el mismo idioma, se profesaba la misma religión mayoritaria y, en alguna medida, prevalecían otros denominadores comunes étnicos y culturales. Esta funcionalidad se agudizaría en el caso argentino, donde (...) el Estado central necesitó cohesionar a regiones geográficas de una relativa heterogeneidad cultural y étnica, donde la pampa húmeda inmigratoria tiene más en común con el Uruguay que con el nordeste guaraní (...) La cohesión de un Estado internamente heterogéneo (en términos relativos), a la vez que no muy diferente de sus vecinos, hipotéticamente habría requerido, en la percepción de las clases dirigentes, a la generación de mitos unificadores y diferenciadores, difundidos intencionalmente desde el Estado” (ESCUDE, 1992: 183).

En consecuencia, no había argentinos, no había chilenos, no había fronteras, por lo tanto, es un anacronismo hablar de mapuches chilenos y tehuelches argentinos. En efecto, si hubiéramos podido realizar un Censo en la Buenos Aires de 1810, que consultara sobre la nacionalidad de sus habitantes, las respuestas no hubieran sido “argentina”, sino más bien “español”, “español americano”, “criollo”, “porteño” y “argentino”, pero como sinónimo del anterior (CHIARAMONTE, 1997). Simplemente porque para esa fecha no existía el Estado Nacional Argentina¹⁰.

⁹ Si adoptáramos el criterio de ocupación territorial de *facto* y de *jure*, lo que hoy es Argentina extendió su control territorial, más allá del río Salado, con las campañas de Rosas y, definitivamente, con la Conquista de la Patagonia (1878-1885) y hacia el norte en Chaco, Formosa y parte de Misiones como resultado de la Guerra del Paraguay.

¹⁰ Frente al Regimiento de Infantería 1 de Patricios en el barrio de Palermo de la ciudad de Buenos Aires, se encuentra la plazoleta “Falucho”. En ella se erige una estatua que recuerda a un soldado de la Guerra de la Independencia (1810-1824) que, según Bartolomé Mitre, se llamaba Falucho. Este soldado del Ejército de los Andes habría sido capturado por los realistas en el puerto del Callao. Al ser fusilado, como todo héroe que se precie, habría dicho unas últimas palabras que

Tal como sostuvieron los investigadores del CONICET

“que los mapuches no son araucanos de origen chileno y no exterminaron a los tehuelches. La mayoría de los etnónimos (nombres de los pueblos indígenas) variaron entre el siglo XVIII y el presente; algunos son nombres que se dan a sí mismos –como por ejemplo *mapuche*– y otros fueron impuestos – como es el caso de los términos *araucano* y *tehuelche*. Vale decir que *araucanos* no es el *verdadero nombre* de los mapuches ni tampoco es el nombre de los *antiguos mapuches*; es apenas el nombre que los españoles quisieron darles.

Los mapuches, por otra parte, no son *indios chilenos*, sino pueblos preexistentes. Esto significa que vivían en estos territorios antes de que existieran los Estados y que había mapuches en lo que hoy es Argentina, así como había tehuelches en lo que hoy es Chile. A su vez, las alianzas matrimoniales entre unos y otros y los desplazamientos producidos por el avance de los Estados sobre sus territorios dieron lugar a que muchas familias se identifiquen en el presente como mapuche-tehuelche, tal como ocurre en la actual provincia de Chubut. Los tehuelches, por otra parte, no se *extinguieron*, sino que desde hace varios años luchan para demostrar que continúan existiendo y, en la Patagonia austral, han comenzado a identificarse en el espacio público como *aonek'enk*. Los responsables de su marginación e invisibilización no fueron los mapuches, sino las políticas de colonización” (EL PATAGÓNICO, 2017).

Construyendo al enemigo

En una de las tantas discusiones que se suscitaron en Facebook desde el 1º de agosto rescato, en primer lugar, la siguiente del 21 de octubre de 2017:

“Estimado te doy totalmente la razón en cuanto que me cuesta tener empatía con un sujeto que estaba cometiendo un delito federal junto con un grupo de falsos aborígenes que piden la secesión de mi país para la creación de su propio estado sobre una de las mayores reservas mundiales de gas y petróleo no convencional.

Yo no tengo la ceguera del dogma ideológico como para no ver la realidad, la justicia está hablando sola sobre hechos objetivos y determinó que el difunto no tiene lesiones por lo tanto deduzco si aparece el cuerpo y no tiene lesiones la construcción ideológica del LADRIPROGRESISMO de desaparición forzada se cae por sí sola”.

Este ex-estudiante de ciencia política de la Universidad de Buenos Aires solo está reflejando el final del proceso de securitización que se produjo en la agenda pública durante esos meses al momento de definir “el problema mapuche” y “la desaparición de Santiago Maldonado”. Es decir, la aceptación de la audiencia y de los actores en la agenda pública, que los mapuches constituyen un problema para la defensa nacional.

El movimiento securitizador se inició hace muchos años a nivel de la agenda de gobierno, particularmente en el Ministerio de Defensa. Durante el gobierno de

fueron recogidas por el ex presidente e historiador argentino. ¿Cuál fue esa última expresión?, ¿viva la patria?, ¿viva Argentina?!, no, fueron -siempre citando la placa de bronce del monumento- , ¡viva Buenos Ayres! Esto es así porque no existía tal nacionalidad argentina.

Fernando de la Rúa (1999-2001), y a principios del año 2000, el Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy¹¹, presidió la primera reunión del Grupo de Trabajo de Estrategia Nacional (GRUTEN), en donde sostuvo que las Nuevas Amenazas eran un problema que debía ser abordado por la defensa nacional. Así, entre marzo y noviembre del año 2000, el GRUTEN elaboró la Apreciación y Resolución Estratégica Nacional (ARENAC) en donde apreciaba que los movimientos indigenistas eran una amenaza para la integridad territorial de la Argentina. La definición asociaba el término “mapuche” a “chilenos” y, de esta manera, tal como sostuvimos más arriba, se asociaba esta supuesta “nueva amenaza” a una “amenaza tradicional”, más acorde al pensamiento realista predominante en el Ministerio de Defensa. El fracaso del gobierno de Fernando de la Rúa y la crisis del 2001 evitaron la aprobación de la Directiva Estratégica Nacional (DENAC) y abortaron estos intentos securitistas en el Ministerio de Defensa (EISSA, 2015).

Durante el gobierno del presidente Eduardo Duhalde (2002-2003), Horacio Jaunarena continuó siendo el Ministro de Defensa y, durante su gestión, se retomó el trabajo del GRUTEN para la redacción de la DENAC, bajo los mismos parámetros. Los asesinatos de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán obligó al presidente a adelantar las elecciones, sepultando nuevamente la aprobación de dicho documento (EISSA, 2015).

Por el contrario, la construcción de la amenaza mapuche en la agenda pública fue progresiva y al calor de la crisis del 2001, y del surgimiento de gobiernos progresistas en Suramérica, y en particular con la llegada al poder de Evo Morales en Bolivia en el año 2006. Si hasta entonces se los consideraba integrados y legítimas sus pretensiones, tal como refleja esta editorial de La Nación:

“Nuestros gobiernos nunca se han destacado, por lo menos en términos generales, por la prontitud con que atienden estas reclamaciones. Es auspicioso que estas quejas hayan sido consideradas en un pie de igualdad con otras. Las comunidades indígenas están demostrando una sostenida capacidad para encarar sus problemas por vías que superen las tristes historias del pasado, signadas por el abuso y el maltrato, llevado a veces hasta el exterminio. Que esos grupos humanos puedan integrarse con la sociedad nacional, como cualquier otro sector ciudadano, es una perspectiva que debe ser valorada en forma altamente positiva. El proceso de integración se desarrolla según diferentes niveles y con resultados no siempre iguales. Los mapuches, en particular, vienen probando, desde hace bastante tiempo, que son capaces de alcanzar una meta ampliamente deseable: incorporarse a la vida nacional sin abandonar su cultura ni renegar de su rico pasado ni de sus objetivos comunitarios” (LA NACIÓN, 2002).

En el nuevo contexto político y social, y en la medida que los terratenientes se fueron quejando de los reclamos de este pueblo originario, la posición fue cambiando paulatinamente. En efecto, en un primer momento se presentaron cartas de lectores en el diario La Nación dónde se argumentaba los mapuches eran chilenos:

¹¹ Fue reemplazado por Horacio Jaunarena.

“(…) los mapuches, quienes no sólo no fueron un pueblo originario, sino que además diezmaron a las tribus que sí eran originarias, como los tehuelches, en lo que quizás fue uno de los primeros genocidios que registre la historia argentina, dado que se trató precisamente del exterminio de un grupo étnico determinado” (CARTA DE LECTORES, 2007).

En un segundo momento, esa proposición fue adoptada por la línea editorial del diario La Nación que también comenzó a asociarlos con el terrorismo.

“Entretanto, quienes presentan títulos legítimos de propiedad sobre esos lugares no se han quedado de brazos cruzados. Acusan a los activistas indígenas de convivencia con los mapuches chilenos, de estar infiltrados por organizaciones de extrema izquierda y de mantener relaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y con el Batasuna vasco, brazo político de la ETA. Llegan, incluso, a sostener que en uno y otro lado de la cordillera de los Andes bulliría la intención de restablecer el antiguo reino de la Araucanía (...). Sin embargo, no pocos estudiosos de la Patagonia les niegan, con fundados argumentos, a los mapuches esa condición de pueblo originario. Cabe citar el libro *Poblaciones indígenas de la Argentina*, de Canals Frau, en que el autor consigna: “los araucanos representan el último de los elementos indígenas establecidos en nuestro país, proceden de Chile y su inmigración es relativamente reciente: hasta se puede decir que todavía perdura en la actualidad, pues la infiltración comenzada dos siglos y medio atrás sigue produciéndose a lo largo de las fronteras de la Patagonia” (LA NACIÓN, 2009).

El tercer momento se produce como “coletazo” de la persecución del gobierno de Chile a los mapuches que habitan el sur de ese país. Una primera manifestación fue efectuada por el gobierno de la provincia de Chubut en enero de este año, cuando

“acusó de *terroristas* a los miembros de la comunidad mapuche de la zona de Leleque, donde bloquearon las vías del tren que une las ciudades de Ingeniero Jacobacci (Río Negro) con Esquel (Chubut), conocido como *La Trochita*. *Es un grupo terrorista, de delincuentes, no es un grupo que pelea, como lo vienen haciendo en muchas comunidades desde hace muchos años por los derechos ancestrales*, aseguró el ministro de Gobierno, Pablo Durán. Días atrás, el grupo llamado Resistencia Ancestral Mapuche (RAM) ocupó una estancia de la empresa Tierras del Sud SA, perteneciente al grupo Benetton” (MSN, 2017).

Apenas producida la desaparición de Santiago Maldonado, la Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, respaldó enfáticamente a la Gendarmería Nacional y sostuvo que detrás de “la R.A.M. [Resistencia Ancestral Mapuche] hay una organización inglesa que es la principal aportante. Está absolutamente confirmado, comentó Patricia Bullrich al hablar sobre el grupo terrorista mapuche que protagonizó diferentes disturbios en los últimos días a raíz de la desaparición del joven Santiago Maldonado” (PERFIL, 2017).

Días más tarde, la autoridad ministerial rechazó “las violentas acciones de la agrupación y dijo que en el Gobierno hay una decisión total y absoluta de no permitir que en la Argentina se asiente un grupo que use la violencia como forma de acción, y que quiera imponer una república autónoma y mapuche en medio de

la Argentina. La funcionaria acusó a esta agrupación de querer llevar adelante esta maniobra con una lógica anarquista” (TN, 2017).

Por su parte, el Secretario de Derechos Humanos, Claudio Avruj, aseguró que el líder mapuche era un dirigente de la Resistencia Ancestral Mapuche (RAM), el grupo radicalizado (CLARÍN, 2017).

En paralelo a esta argumentación del gobierno, las cartas de lectores repiqueteaban con estos argumentos:

“La desaparición de Santiago Maldonado y algunas acciones del grupo Resistencia Ancestral Mapuche merecen dos reflexiones: 1) Nuestro país no puede ni debe tolerar desapariciones ligadas a un conflicto político; lo contrario sería -por decir lo menos- vergonzoso. El Estado debe poner el máximo esfuerzo en resolver la cuestión (la ministra Bullrich dice que lo está haciendo, esperemos que sea efectivo). 2) Si acciones de RAM constituyeran un intento de quitarle a la Argentina una porción de su actual territorio, se trataría de un *casus belli*, una agresión a la soberanía nacional que requeriría -al igual que un ataque desde el exterior- una decidida movilización para repelerla” (CARTA DE LECTORES, 2017).

Y, paralelamente, los medios audiovisuales refuerzan los argumentos oficiales. En la página web del canal de cable TN, se sostenía que

“De visita en Chubut, Santiago se había quedado a dormir en el acampe para expresar su apoyo a los mapuches, que estaban exigiendo la liberación de su dirigente Facundo Jones Huala, preso político, sobre quien pesa un pedido de extradición del Gobierno chileno, que lo acusa de *terrorismo, tenencia de arma de fuego, incendio de propiedad con habitantes adentro y violación de la ley de extranjería*” (TN, 2017).

50

Por su parte, el periodista Jorge Lanata afirmó en su programa Periodismo Para Todos (PPT), que se emite por la señal de cable TN, que “el problema es que existe *una guerrilla indígena en el sur*, refiriéndose al grupo Resistencia Ancestral Mapuche (RAM). Incluso sostuvo que un grupo armado mapuche había atacado la Casa de Chubut en Buenos Aires: un grupo armado opera a metros del Obelisco. Esto cambia la realidad de un país, porque si algunos deciden sacar los fierros se pudre todo” (INFONEWS, 2017).

Otros medios de comunicación contribuían la securitización del reclamo mapuche y a denostar, paralelamente, a Santiago Maldonado. Por ejemplo, una periodista de Infobae sostuvo que:

“Los entrevistados que sí eligieron hablar señalan a las *FARC* en sus testimonios, coinciden en que usan armas de fuego, piedras, palos, bombas molotov, coinciden en el efecto que producen en los vecinos (miedo, terror, impotencia) y en la descripción de su accionar (similar a los carteles de Colombia y México)” (MONCALVO, 2017).

Asimismo, una de las editoriales del diario La Nación consideraba:

“Se ha recordado numerosas veces que el pueblo mapuche, cuya lengua era el mapudungun, no es originario de nuestro territorio, pues irrumpió desde el

Arauco (Chile) cuando los españoles introdujeron ganado, para arrearlo desde las pampas y venderlo tras la Cordillera. Fueron llamados araucanos y lograron someter a las tribus locales, hasta imponerles sus costumbres” (LA NACIÓN, 2017).

Finalmente, un ex periodista de La Nación, Martín Dinatale (2017), que seguía los temas de defensa nacional en dicho diario, escribió:

“Utilizan la violencia como metodología única de protesta. Sueñan con un Estado mapuche autárquico en la Patagonia. Algunos de sus miembros fueron avalados por el kirchnerismo y la izquierda setentista, recibirían apoyo financiero del exterior y están dispuestos a sembrar el terror. Esta es la radiografía central que elaboró el Gobierno sobre los dos grupos mapuches que tienen en vilo a las poblaciones sureñas de Chile y de la Argentina: la agrupación Resistencia Ancestral Mapuche (RAM) y la Coordinadora Arauco Malleco (CAM). (...) En el último corte de la ruta 40 en Esquel donde desapareció Maldonado, la Gendarmería asegura que no hubo detenidos y que se incautaron todo tipo de elementos de fuego: hachas, serruchos, martillos, piedras, bombas molotov, motosierras, cuchillos y hasta un Manual de la Ideología y la nueva guerra, que reivindica el accionar terrorista de los años 70. Se trata de herramientas comunes que usan estos grupos en cada uno de los ataques provocados (...) En rigor, estos serían los contactos más naífs que habrían tenido la RAM o la agrupación chilena CAM. Tenemos información de que estos grupos mapuches violentos recibirían financiamiento y apoyo logístico de las FARC de Colombia, grupos extremistas kurdos de Turquía o la agrupación terrorista ETA, dijo un funcionario del gobierno”.¹²

51

Esta visión, que según el periodista estaba arraigada en el gobierno, pudo ser chequeada en sendas entrevistas. En un área del Ejército Argentino se consideraba que los mapuches eran “una amenaza para la integridad territorial porque querían conformar un Estado propio”. Asimismo, esto permitiría una confluencia de intereses con Chile y podría provocar una hipótesis de conflicto con el Reino Unido porque “éste financiaba a los mapuches”. De esta manera, se abría una puerta de cooperación con el país trasandino (ENTREVISTA, Fuente reservada B, 2017).

Por su parte, el Ministerio de Defensa recuperó y actualizó los argumentos de fines de los años ´90 a principios del año 2017, en uno de los borradores del capítulo I de la nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), y en el marco del Tercer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. En efecto, el entrevistado sostuvo que el tema se plantea y aborda desde el [y cita textual] “incremento de reclamos y acciones violentas provenientes del etnicismo transnacional que podrían afectar la soberanía e integridad territorial”. Y, por la dinámica evolutiva que presenta, no se descartaría asociarlo con el terrorismo internacional (ENTREVISTA, Fuente reservada C, 2017).

El 25 de noviembre de 2017 se produjo una nueva escalada de violencia cuando un grupo especial de Prefectura, los Albatros, intentaron desalojar un terreno en *Lof Lafken Winkul Mapu*, en Villa Mascardi, provincia de Río Negro, usando armas de fuego. Los títulos de los principales diarios sostuvieron que se había producido un enfrentamiento, lo cual fue desmentido más tarde por las

¹² La negrita es del autor.

pericias judiciales¹³. Como consecuencia de esta acción falleció Rafael Nahuel de 22 años, a causa de un tiro que recibió por la espalda, proveniente de un arma oficial.

El lunes 27 de noviembre, la Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, y el Ministro de Justicia, Germán Garavano, sostuvieron:

“El Estado, el juez, las fuerzas de seguridad, y los ministerios de Seguridad y de Justicia llevan adelante una acción legítima, enmarcada en la ley frente a la acción violenta, ilegal e inaceptable para la democracia de un país que quiere vivir en paz, en referencia a **los grupos armados que han tomado la violencia como forma de acción política**” (UNOENTRERIOS, 2017).

Meses después aún se intentaba afirmar que había habido un enfrentamiento. El diario Clarín sostenía en “potencial” que:

“Los científicos del Instituto Balseiro habrían confirmado a la Justicia Federal que **fueron encontrados restos de pólvora en las manos del Rafael Nahuel** (...) Según pudo averiguar Clarín, los expertos ya se lo habrían transmitido al juez Gustavo Villanueva quien tiene a su cargo la causa con la carátula “NN/sobre muerte dudosa” (ANDRADE, 2018).

Días más tarde el Instituto Balseiro desmentía esa información falsa, sin que fuera rectificada por el diario en cuestión:

“considerando la preocupación generada en la comunidad académica por las inexactitudes en el contenido de la nota (de Clarín) que involucra al Instituto Balseiro, se aclara que no se están realizando las pericias mencionadas en el artículo periodístico en dependencias del Instituto Balseiro” (REY, 2018).

Esta operación periodística que buscaba presentar a Rafael Nahuel como un criminal y reafirmar que su muerte se había producido en el marco de un enfrentamiento, fue acompañada por acciones del Estado Nacional. En efecto, en un documento elaborado por el Ministerio de Seguridad, junto a las provincias de Río Negro, Neuquén y Chubut, se sostiene “que el 71 por ciento de los atentados de RAM se produjeron en Chubut; el 20 por ciento, en Río Negro; el 6 por ciento, en la ciudad de Buenos Aires, y el 3 por ciento, en Neuquén”. Durante la presentación, la Ministra Bullrich afirmó que el RAM “es un grupo que practica la violencia extrema, que no reconoce al Estado argentino ni a los estados provinciales, que se han aislado y generan incertidumbre y violencia” (ROSEMBERG, 2017). Por tal motivo, se decidió crear un Comando Conjunto cuyos objetivos son los objetivos del comando unificado entre fuerzas federales y de las provincias de Río Negro, Chubut y Neuquén, que elaborarán estrategias y acciones contra Resistencia Ancestral Mapuche (RAM), grupo que la ministra definió como etnonacionalista y al que culpó de 96 hechos delictivos judicializados, cometidos en los últimos meses (ROSEMBERG, 2017).

¹³ Ver <https://www.lanacion.com.ar/2085744-villa-mascardi-denuncian-que-tres-mapuches-fueron-heridos-en-un-enfrentamiento-con-las-fuerzas-de-seguridad> y https://www.clarin.com/politica/mapuche-murio-baleado-enfrentamiento-prefectura-villa-mascardi_0_BJnFkdvez.html

A la fecha no hay ningún detenido por la muerte de Santiago Maldonado y Rafael Nahuel.

De esta manera, el movimiento securitizador tuvo dos vertientes. La primera iniciada en el Ministerio de Defensa (agenda de gobierno) a fines de los '90 que se diluyó con la crisis del 2001. La segunda se produce en la agenda pública durante la primera mitad del Siglo XXI que permitió, años más tarde, luego del cambio de gobierno en el año 2015, un resurgimiento de los “reclamos indigenistas”, en el marco del concepto de Nuevas Amenazas, en el Ministerio de Defensa. De esta manera, las definiciones securitizantes en la agenda pública y de gobierno convergieron y se reforzaron mutuamente.

Una reciente carta de lectores, una nota de opinión en el diario La Nación y las afirmaciones de la Ministra Patricia Bullrich sirven para reflejar esta convergencia en las agendas. En primer lugar, el diario mencionado sostuvo:

“El juez Otranto no pudo ingresar al territorio mapuche. Por su parte, el juez Lleral debió aceptar condiciones casi vejatorias para poder realizar los rastillajes. La absurda autonomía territorial que no pudo conseguir la guerrilla marxista en Tucumán en los '70 la obtuvo la RAM en 2017 con palos, capuchas y bombas molotov. Carles Puigdemont no está solo. ¿Tendrá Mauricio Macri la firmeza que tuvo Mariano Rajoy?” (CARTA DE LECTORES, 2017).

En segundo lugar, una carta de lectores en el mismo diario afirmaba extensamente:

“Era un secreto a voces, pero ya no lo es más. A las primeras revelaciones de Julio Blanck en el diario Clarín se sumaron las de Elisa Carrió y las declaraciones del propio juez Lleral, lo que desencadenó un verdadero aluvión de notas, columnas y editoriales en todos los medios de prensa televisiva, oral y escrita, e innumerables mensajes y comentarios en las redes sociales.

Todo indica que los usurpadores del Pu Lof Resistencia Cushamen, el RAM y algunas de las organizaciones de derechos humanos locales supieron, desde el primer día, que Santiago Maldonado había perdido la vida el 1° de agosto, mientras cruzaba el río Chubut y luego de que el invisible "testigo E" le soltara la mano, a pedido del joven que murió ahogado.

Han existido dos investigaciones simultáneas. Una primera, la oficial, llevada adelante por la Justicia, dirigida a conocer el paradero de Santiago y encontrar la verdad. Y una segunda, la paralela, concebida, dirigida y convenientemente manipulada por quienes se han apropiado de la causa de los derechos humanos en la Argentina desde 2003, en función de tiempos y expectativas electorales, con la vil pretensión de favorecer a Cristina Kirchner.

La operación de las organizaciones de derechos humanos, travestidas en un verdadero holding internacional al comando de Horacio Verbitsky desde la presidencia del CELS, contó con el habitual e interesado apoyo de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, el Serpaj, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y la Comisión Provincial por la Memoria de Buenos Aires junto a otras cada día más desprestigiadas organizaciones. Aquellas mismas que, hasta hace sólo algunos años, eran respetadas y admiradas, y a las que los sucesivos gobiernos kirchneristas corrompieron profundamente, confiriéndoles un poder desmesurado y recursos económicos sin límite, a cambio de apoyo para obtener impunidad para el saqueo de la Argentina.

Resulta también escandaloso que a esta verdadera canallada -que Elisa Carrió calificó como "macabra" y a la que le cabe más ajustadamente tener por perversa- se hayan sumado, una vez más, la CIDH, la ACNUDH y hasta AMNESTY INTERNATIONAL, entre otras agencias y organizaciones internacionales.

El Gobierno está ahora obligado a exigir las explicaciones, los pedidos de disculpas y la rectificación de políticas por parte de organizaciones y dirigentes, cuya parcialidad manifiesta en este caso y en otros anteriores es inexplicable y sólo podrá aumentar el creciente desprestigio de las organizaciones de derechos humanos locales.

Desde el 1° de agosto pasado, la célula terrorista pretendidamente mapuche del Pu Lof Resistencia Cushamen, el RAM y las organizaciones de derechos humanos -con el CELS a la cabeza- parecen no haber hecho otra cosa que plantar u ocultar pruebas, preparar y hacer declarar mentiras a falsos testigos, obstruir la investigación, exigir y obtener poder de policía sobre la parcela usurpada, como si se tratara de la soberanía de un estado independiente sobre su territorio nacional, sosteniendo para eso el pretendido carácter de "tierra y aguas sagradas" de las muchas hectáreas ocupadas y del río Chubut, disparate que fuera lamentablemente admitido y tolerado por el coro de los políticamente correctos, que actuaron a la manera de idiotas útiles al servicio de los objetivos e intereses de aquellos" (GÜIRALDES, 2017).

Finalmente, la Ministra Patricia Bullrich argumentaba confusamente en un reportaje radial:

"Esto no va en contra de las garantías constitucionales. Las garantías constitucionales lo que plantean es que la Argentina tiene un modelo del monopolio de la fuerza en manos del Estado. Tiene un modelo weberiano. Nosotros tenemos un modelo de monopolio de la fuerza, en las fuerzas. Eso significa que las acciones que se realizan para defender a la población, a terceros, como dice la Constitución, a la propiedad, son legítimas. Cuando un miembro de una fuerza policial, en persecución de un delito, de un delincuente, tiene que utilizar su arma, está haciendo una acción legítima. A menos que haya sido él parte del problema, haya sido él parte del delincuente, y no del Estado" (LONGOBARDI, 2018)

54

Reflexión final

La securitización de los reclamos mapuche tuvo dos vías. La primera en la agenda de gobierno durante el gobierno de Fernando de la Rúa en el Ministerio de Defensa y la segunda, luego de la crisis del 2001, en la agenda pública, principalmente a través del diario La Nación: primero en sus cartas de lectores y posteriormente en su línea editorial.

Este sustrato "inmediato" eclosiona en nuestro país como un "espejo" de lo que estaba pasando en Chile. Esta segunda fase es previa al caso Maldonado y es aprovechada por el gobierno para deslegitimar el pedido de la familia y de los mapuches, asociando dicha desaparición con las acciones "terroristas" de este pueblo originario. Esto no quedó confinado en la agenda pública, sino que vuelve a ingresar a la agenda de gobierno, en particular en el Ministerio de Defensa, donde es incorporado tanto como una amenaza terrorista, en tanto grupo financiado por el Reino Unido de la Gran Bretaña y que, al mismo tiempo, permite una hipótesis de confluencia con Chile y de conflicto con la potencia europea. A

nuestro criterio esa hipótesis de conflicto será traducida en los planes estratégicos de la siguiente manera: los mapuches y otros pueblos originarios pueden poner en peligro la integridad territorial con el apoyo financiero de los británicos. De ser así, el choque de fuerzas se plantearía con los mapuches y no con los británicos; siendo esto último una constante en la doctrina militar argentina.

Claramente el reclamo de los mapuches es un excelente ejemplo para la aplicación de la Escuela de Copenhague y, asimismo, su estudio nos revela la estructura de poder detrás de la definición del problema. Como hemos subrayado en otros trabajos, quién define es quién decide. En este caso, los grandes medios, junto con el gobierno y los intereses extranjeros en la Patagonia, lograron imponer su definición del reclamo mapuche como una amenaza terrorista. En el ámbito del Ministerio de Defensa, a la luz del pensamiento realista nostálgico y dependiente (Eissa, 2016) dominante en dicho ámbito, es presentado tanto como una nueva amenaza como una amenaza externa: ya no de Chile, como a fines del Siglo XX, sino del Reino Unido de Gran Bretaña; con la salvedad que hemos hecho *ut supra*.

En resumen, el movimiento securitizador -primera fase según Buzan *et al* (1998)- tiene dos orígenes: en el Ministerio de Defensa a fines de los años '90 durante la gestión de López Murphy y en los medios luego de la crisis social económica y política del 2001, en el marco del surgimiento de los gobiernos progresistas o populistas o nacional y popular (como quieran llamarlos) en América Latina. El agente securitizador fueron La Nación, Clarín y el gobierno en la disputa por la definición del problema en la agenda pública y podemos sostener que la securitización -segunda fase en términos de Buzan *et al*- fue exitosa porque la audiencia acepta esa definición del problema, lo cual se traduce en políticas públicas en la agenda de gobierno; como por ejemplo, la creación del Comando Unificado.

Estos análisis son concomitantes junto a la propuesta de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, marcó el retorno de las mal llamadas Nuevas Amenazas impulsadas por el Comando Sur de los Estados Unidos y los realistas dependientes.

Finalmente, esta construcción remite también a un sustrato más profundo -más mediato- y que se relaciona con la construcción de la comunidad imaginaria (Anderson, 1997) que a través de los mitos de las pérdidas territoriales impregna la enseñanza de la historia y la geografía en las escuelas argentinas. De esos mitos territoriales surge una Argentina despojada por sus vecinos Chile y Brasil¹⁴, pero también, como sostiene Escudé (1992), una argentina nacionalista que no permite la pluralidad, que no incluye al otro que es obligado a ser asimilado al ser argentino. Esta argentina nacionalista se traduce, a criterio del autor, en una política exterior confrontativa con los Estados Unidos y con el Reino Unido desde fines del Siglo XIX y desde la transición democrática, respectivamente, e imperialista con los países de la región.

Esa política exterior es mutada en el ámbito de la defensa con la adopción de tres hipótesis de conflicto: Chile, Brasil¹⁵ y el "otro" (la barbarie que se oponía a la construcción del Estado Nacional; la semana trágica; la patagonia rebelde; los

¹⁴ ¿Es posible construir una integración en materia de defensa cuando predomina este pensamiento en las escuelas de los tres países?

¹⁵ Brasil ha dejado de ser considerado una amenaza entre los académicos realistas argentinos, a diferencia de Chile, en la política de defensa desde mediados de los años '90.

gobiernos populares; en definitiva, el opositor al poder del turno, el enemigo ideológico interno y, en la actualidad, los pueblos originarios); y en la ausencia de una hipótesis de conflicto con Gran Bretaña y en el alineamiento con la agenda de los Estados Unidos en materia de defensa. Así, sin preparación, fuimos a la Guerra de Malvinas con el Reino Unido, el cual contó con el apoyo de los Estados Unidos. Ahora ese otro es un "grupo terrorista financiado por esta potencia", pero no "la extranjerización de las tierras en zonas de frontera" y "la ocupación colonial de las Islas Malvinas": más allá de los reclamos diplomáticos y menciones en los documentos públicos del Ministerio de Defensa, esto no ha originado -aún después del conflicto de 1982- ningún tipo de planeamiento que provoquen cambios en el despliegue y en la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas.

Así, el pensamiento estratégico dependiente (proveedor de materia prima al mundo desarrollado -entre ellos Gran Bretaña-, ALCA, alineamiento con Estados Unidos) se imbrica con la matriz realista produciendo un realismo pobre intelectualmente dependiente y nostálgico. Los enemigos siguen siendo en sus imaginarios Chile y Brasil, responsables de las "pérdidas territoriales" y el enemigo interno no asimilado al ser nacional, al sobreviviente de la Campaña del Desierto y los tres tiros del Coronel Héctor Varela en la Patagonia Rebelde, bajo la atenta mirada del patrón estanciero anglosajón¹⁶.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993) "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, L. (comp.). *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. México: Ed. Miguel A. Porrúa, pp. 15-72.
- ANDERSON, B. (1997) *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ANDRADE, C. (2017, 25 de noviembre) "Un mapuche murió baleado tras un enfrentamiento con la Prefectura en Villa Mascardi", en *Clarín*, Buenos Aires. Recuperado el 2 de marzo de 2018 de https://www.clarin.com/politica/mapuche-murio-baleado-enfrentamiento-prefectura-villa-mascardi_0_BJnFkdvez.html
- ANDRADE, C. (2018, 8 de febrero) "Autopsia al mapuche muerto en Mascardi: le habrían encontrado restos de pólvora en la mano", en *Clarín*, Buenos Aires. Recuperado el 2 de marzo de 2018 de https://www.clarin.com/politica/autopsia-mapuche-muerto-mascardi-encontrado-restos-polvora-mano_0_By8s36tlf.html
- AUSTIN, J. L. (1962) *How to do things with words*. Massachusetts: Harvard University Press.
- BALZACQ, T.; LÉONARD, S. & RUZICKA, J. (2015) "Securitization revisited: theory and cases", en *International Relations* Vol 30 N° 4. Aberystwyth: Aberystwyth University, pp. 494-531.
- BALZACQ, T. (2011) "A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants", en Balzacq, Thierry (Edit). *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

¹⁶ Es interesante observar que la ausencia de una hipótesis de conflicto con Gran Bretaña y los lazos de la elite argentina con la metrópoli europea explica, salvo algunas honrosas excepciones, el inmovilismo y entreguismo de la política exterior con respecto a las Islas Malvinas.

- BALZACQ, T. (2005) "The three faces of securitization: political agency, audience and context", en *European Journal of International Relations* Vol 11 N° 2. Paris: Centre for European Policy Studies, Belgium and Sciences Po Paris, pp. 171-201.
- BROWN, J. (2002, febrero) "Imposible definición del terrorismo", en *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. & DE WILDE, J. (1998) *Security. A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- CARTA DE LECTORES (2007, 18 de octubre) "Los Bengolea", en *La Nación*, Buenos Aires. Recuperada el 27 de octubre de 2017 de <http://www.lanacion.com.ar/954115-cartas-de-lectores>
- CARTA DE LECTORES (2017, 24 de agosto) "Reclamo mapuche", en *La Nación*, Buenos Aires, Recuperada el 27 de octubre de 2017 de <http://www.lanacion.com.ar/2055963-de-los-lectores-cartas-mails>
- CARTA DE LECTORES (2017, 26 de octubre) "Territorio mapuche", en *La Nación*, Buenos Aires. Recuperada el 27 de octubre de 2017 de <http://www.lanacion.com.ar/2076285-de-los-lectores-cartas-mails>
- CEJUDO, G. (2008) "Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista", en *Documentos de Trabajo CIDE* N° 205. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CHIARAMONTE, J. L. (1997) *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la nación argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Emecé.
- CHIARAMONTI, J. C. (2004) *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de las independencias*. Buenos Aires: Sudamericana.
- CLARÍN (2017, 7 de septiembre) "Según Claudio Avruj, el mapuche que dijo ver cómo se llevaban a Santiago Maldonado es "vocero de la RAM", en *Clarín*, Buenos Aires. Recuperado el 24 de octubre de https://www.clarin.com/politica/claudio-avruj-mapuche-dijo-ver-llevaban-santiago-maldonado-vocero-ram_0_ryQ_dTCFZ.html
- CORIGLIANO, F. (2008) "Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: el caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner", *Boletín Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, Año 11, N° 47. Buenos Aires: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos - Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, pp. 8-10.
- CUADRO, M. (2013) "Guerra y liberalismo". En *Revista de Relaciones Internacionales*, Vol 22, N° 44. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, pp. 15-40.
- DEUBEL, A. N. R. (2008) "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?", en *Estudios Políticos* N° 33. Medellín: Universidad de Antioquía, pp. 67-91.
- DINATALE, M. (2017, 8 de agosto) "Violencia, anarquía y apoyo externo: el perfil de dos grupos mapuches que tienen en vilo a Chile y la Argentina", en *Infobae*, Buenos Aires. Recuperado el 24 de octubre de 2017 de <https://www.infobae.com/politica/2017/08/08/violencia-anarquia-y-apoyo-externo-el-perfil-de-dos-grupos-mapuches-que-tienen-en-vilo-a-chile-y-la-argentina/>
- DOS SANTOS FERREIRA, M. (2006) *O impacto da política externa dos EUA nas relações entre Brasil e Cuba (1996-2004)*. Tesis de Maestría, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, San Pablo.

- EISSA, S. (2005) *Hielos Continentales. Las variables domésticas en la política exterior argentina*, Buenos Aires: Fundación Síntesis.
- EISSA, S. (2015) *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- EL PATAGÓNICO (2017, 11 de agosto) “Fin del mito: ¿mapuches chilenos, tehuelches argentinos”, en *El Patagónico*, Buenos Aires. Recuperado el 23 de octubre de 2017 de <https://www.elpatagonico.com/fin-del-mito-mapuches-chilenos-tehuelches-argentinos-n1565422>
- ENTREVISTA con Fuente reservada B, 25 de octubre de 2017.
- ENTREVISTA con Fuente reservada C, 26 de octubre de 2017.
- ESCUDE, Carlos (1992) *Realismo Periférico*. Buenos Aires: Planeta.
- GARTON ASH, T. (2001, 26 de noviembre) “Es necesario identificar mejor al terrorismo”, Clarín.
- GAFOGLIO, L. (2017, 25 de noviembre) “Río Negro: un mapuche murió tras ser baleado en un enfrentamiento con Prefectura”, en *La Nación*, Buenos Aires. Recuperado el 2 de marzo de 2018 en <https://www.lanacion.com.ar/2085744-villa-mascardi-denuncian-que-tres-mapuches-fueron-heridos-en-un-enfrentamiento-con-las-fuerzas-de-seguridad>
- GEDDES, B. (1994) *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. Los Angeles: The University of California Press.
- GÜIRALDES, P. (2017, 28 de octubre) “El caso Maldonado y los derechos humanos”, en *La Nación*, Buenos Aires. Recuperada el 28 de octubre de 2017 de <http://www.lanacion.com.ar/2077010-el-caso-maldonado-y-los-derechos-humanos>
- HOBSBAWM, E. (1997) *La era de la revolución. 1789-1848*. Buenos Aires: Crítica.
- Infobae (2017, 12 de agosto) “Hablar de nacionalidad mapuche es un disparate”, en *Infobae*, Buenos Aires. Recuperado el 23 de octubre de 2017 de <https://www.infobae.com/politica/2017/08/12/claudio-chaves-hablar-de-nacionalidad-mapuche-es-un-disparate/>
- IGLESIAS, M. (2014) “La Escuela de Copenhague y el conflicto de las pasteras en el río Uruguay: un caso de securitización”. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- INFONEWS (2017, 6 de agosto) “La particular óptica de Lanata: “Hay una guerrilla indígena” en el sur”, en *Infonews*, Buenos Aires. Recuperado el 24 de octubre de 2017 de <http://www.infonews.com/nota/309566/la-particular-optica-de-lanata-hay-una>
- INGRAM, H. y FIEDERLEIN, S. (1988) “Traversing boundaries: a public approach to the analysis of foreign policy”, *The Western Political Quarterly*, Vol. 41 N° 4. Utah: University of Utah, pp. 725-745.
- LA NACIÓN (2002, 15 de agosto) “Demandas de las comunidades mapuches”, en *La Nación*, Buenos Aires. Recuperado el 27 de octubre de 2017 de <http://www.lanacion.com.ar/422542-demandas-de-comunidades-mapuches>
- LA NACIÓN (2009, 23 de octubre) “Las pretensiones de los mapuches”, en *La Nación*, Buenos Aires. Recuperado el 27 de octubre de 2017 de <http://www.lanacion.com.ar/1189448-las-pretensiones-de-los-mapuches>
- LA NACIÓN (2013, 25 de marzo) “Qué establece la ley antiterrorista”, en *La Nación*, Buenos Aires, recuperada el 27 de octubre de 2017 de <http://www.lanacion.com.ar/1566712-que-dice-la-ley-antiterrorista-que-aplicaria-el-gobierno-contra-los-sojeros>

- LA NACIÓN (2017, 13 de agosto) “La democracia abusada”, en *La Nación*, Buenos Aires. Recuperado el 24 de octubre de 2017 de <http://www.lanacion.com.ar/2052583-la-democracia-abusada>
- LAQUEUR, W. (1997, Julio-Agosto-Septiembre) “El terrorismo posmoderno”, en *Archivos del Presente*, Año 3 Número 9. Buenos Aires: Fundación Foro del Sur.
- LENTON, D. (2017) “La criminalización de los mapuches. El nuevo enemigo público”, en *Anfibia*, Buenos Aires. Recuperado el 24 de octubre de 2017 de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/nuevo-enemigo-publico/>
- LONGOBARDI, M. (2018, 10 de febrero) “Bullrich explicó que su objetivo es que las fuerzas sientan que el Estado argentino las protege”, en *Radio Mitre*, Buenos Aires. Recuperado el 2 de marzo de 2018 de <http://marcelolongobardi.radiomitre.com.ar/nota/31135/>
- MENA, C. (1989) *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- MONCALVO, C. (2017, 1º de agosto) “Denuncian vínculos de grupos mapuches con las FARC”, en *Perfil*, Buenos Aires. Recuperado el 24 de octubre de 2017 de <http://www.perfil.com/elobservador/denuncian-vinculos-de-grupos-mapuches-con-las-farc.phtml>
- MSN (2017, 12 de enero) “El gobierno de Chubut acusó de "grupo terrorista" a los activistas mapuches”, en *MSN*, Buenos Aires. Recuperado el 24 de octubre de 2017 de <https://www.msn.com/es-us/noticias/estados-unidos/el-gobierno-de-chubut-acus%C3%B3-de-grupo-terrorista-a-los-activistas-mapuches/ar-AAINJtd?li=AAggsmi>
- OROZCO, G. (2006) “El aporte de la Escuela de Copenhague a los Estudios de Seguridad”. En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 20 N° 1. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 141-162.
- OSZLAK, O. (1997) *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Planeta.
- PÁGINA 12 (2017, 13 de octubre), “Alto porcentaje de críticas para Carrió”, en *PÁGINA 12*, Buenos Aires. Recuperado el 22 de octubre de 2017 en <https://www.pagina12.com.ar/68804-alto-porcentaje-de-criticas-para-carrio>
- PERFIL (2017, 9 de agosto) “Patricia Bullrich: Atrás de la RAM hay una organización inglesa”, en *Perfil*, Buenos Aires. Recuperado el 2 de marzo de 2018 en <http://www.perfil.com/politica/bullrich-atras-de-la-ram-hay-una-organizacion-inglesa.phtml>
- PORCELLI, E. (2013) “Lo esencial es invisible a los ojos. El constructivismo en las relaciones internacionales”, en Llenderozas, E. (coord.). *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 65-105.
- PUTNAM, R. (1993) “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, en Evans, P.; Jacobson, H. y Putnam, R. (comps.). *Double-edged diplomacy*. Londres: University of California Press, pp. 431-468.
- PUTNAM, R. (1988) “Diplomacy and domestic politics”, *International Organization*, Vol. 42, N° 3. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 353-386.
- RAMONET, I. (2001, noviembre) “Objetivos de guerra”, en *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- REIS MATOS, S. R. (2013) “El proceso de securitización y las políticas de defensa de países de la organización del tratado de cooperación amazónica”. Tesis de Maestría. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- REPETTO, F. (1998) “Una mirada institucional a las políticas sociales”, en Cavarozzi, Marcelo (comp.), *Hacia una matriz de gobierno en América Latina*,

Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín/Banco Interamericano de Desarrollo, sin datos. Una versión anterior de este trabajo fue publicada como Repetto, Fabián, “Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México: FLACSO, N° 12, julio-diciembre de 1998, pp. 53-84

REY, S. (2018, 19 de febrero) “Los peritajes que nunca existieron”, en *Página 12*, Buenos Aires. Recuperado el 2 de marzo de 2018 de <https://www.pagina12.com.ar/96603-los-peritajes-que-nunca-existieron>

ROMERO, L. A. (2004) *La Argentina en la escuela. La idea de nación en los textos escolares*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

ROSEMBERG, J. (2017, 28 de diciembre) “Conforman un comando conjunto para combatir a RAM en la Patagonia”, en *La Nación*, Buenos Aires. Recuperado el 2 de marzo de 2018 de <https://www.lanacion.com.ar/2095980-conforman-un-comando-conjunto-para-combatir-a-ram-en-la-patagonia>

RUIZ ZAFÓN, C. (2016) *El juego del ángel*. Buenos Aires: Planeta.

RUSSELL, R. (1990) “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Russell, R. (comp.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 255-274.

RUSSELL, R. (1991) *Variables internas y política exterior*, mimeo, Buenos Aires.

SABATIER, P. (2007) “The need for better theories”, en Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press, pp. 3-17.

STERN, J. (2001) *El terrorismo definitivo. Cuando lo impensable sucede*. Buenos Aires: Granica.

TILLY, C. (1975) “Western State-Making and theories of political transformation”, en Tilly, Charles (ed.). *The formation of National States in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press.

TINI, M. (2005) “Variables domésticas y política exterior: una ecuación indisociable. Los casos de Argentina y Paraguay”, *Polítikós*, N° 4. Santa Fe: Universidad Católica de Santa Fe, pp. 99-117.

TN (2017, 6 de agosto) “La familia del joven desaparecido en Chubut le apuntó a la Gendarmería”, en *TN*, Buenos Aires, Recuperado el 24 de octubre de 2017 de https://tn.com.ar/sociedad/desaparecio-un-joven-en-chubut-y-la-familia-apunta-la-gendarmeria_811369

TN (2017, 8 de agosto) “Patricia Bullrich: “No vamos a permitir una república autónoma mapuche en medio de la Argentina”, en *TN*, Buenos Aires. Recuperado el 24 de octubre de 2017 de https://tn.com.ar/politica/patricia-bullrich-no-vamos-permitir-una-republica-autonoma-mapuche-en-medio-de-la-argentina_811726

TOMASSINI, L. (1989) *Teoría y práctica de la política internacional*, Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

UNOENTRERIOS (2017, 27 de noviembre) “Sobre la muerte de Nahuel y las tomas mapuches, Bullrich aseguró: Llevamos adelante una acción legítima, en marcada en la ley”, en *Uno Entre Ríos*, Paraná. Recuperado el 2 de marzo de 2018 de <https://www.unoentrerios.com.ar/pais/sobre-la-muerte-nahuel-y-las-tomas-mapuches-bullrich-aseguro-llevamos-adelante-una-accion-legitima-en-marcada-la-ley-n1513716.html>

- VAN KLAVEREN, A. (1992) “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, *Estudios Internacionales*, Año XXV, N° 98. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, pp. 169-216.
- VIGLIERO, S. (2004) “El terrorismo: algunos elementos para su comprensión”, en Stanganelli, Isabel (comp.). *Seguridad y Defensa en el Cono Sur*. Buenos Aires: Editorial Caviar Bleu.
- WAEVER, O. (2004) “Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery”. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20.
- Wieviorka, Michel (1991). *El terrorismo. La violencia política en el mundo*. Madrid: Plaza y Janes.
- ZAHARIADIS, N. (2003) *Ambiguity & Choice in public policy*, Washington DC: Georgetown University Press.
- ZAHARIADIS, N. (2007) “The multiple stream framework: structure, limitations, prospects”, en Sabatier, P. (Ed.), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press, pp. 65-92.

Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato

Flexibility in an uncertain world: Beliefs, spaces and guidelines of the foreign
policy at midterms of Macri's government

FRANCISCO CORIGLIANO

Doctor en Historia (Universidad Torcuato Di Tella), Master en Relaciones Internacionales (FLACSO/Programa Argentina) y profesor de grado y posgrado en la FLACSO y las Universidades de Buenos Aires, San Andrés y Torcuato Di Tella. Correo electrónico: fcorigliano@udesa.edu.ar

Resumen

El objetivo de este artículo es el de brindar un breve balance de la política exterior del gobierno de Macri en sus primeros dos años de mandato, haciendo hincapié en tres elementos de la misma: 1) sus creencias filosóficas e instrumentales; 2) sus espacios geográficos y vértices de vinculación -geometría-; y 3) la identificación de los lineamientos básicos de dicha política exterior.

Palabras clave

Política Exterior – Flexibilidad – Pragmatismo – Ideología – Sistema de creencias – Espacios geográficos – Geometría – Lineamientos básicos

Abstract

The aim of this work is to give a brief balance of Macri government foreign policy in the first two years of his administration, in three components of his foreign policy: 1) philosophical and instrumental beliefs; 2) geographic spaces and linking vertices -geometry-; and 3) identification of basic guidelines of Macri's foreign policy.

Keywords

Foreign Policy – Flexibility – Pragmatism – Ideology – Belief system – Geographic spaces – Linking vertices – Geometry – Guidelines

Introducción

Como se ha mencionado en el resumen, este trabajo procura hacer un balance de

la política exterior de los dos primeros años del gobierno de Mauricio Macri, entre su asunción en diciembre de 2015 y el momento en que se escriben estas líneas. En el mismo, se enfatizan tres *componentes vertebradores* de la política exterior: el *sistema de creencias* del presidente y los miembros del gobierno encargados de la formulación y ejecución de decisiones de política exterior; la conformación de *espacios geográficos y geometrías de política exterior*; y la identificación de los *lineamientos básicos* de dicha política.

¿Por qué resulta relevante analizar el primero de los componentes mencionados? En primer lugar, *en sistemas políticos presidencialistas como el argentino, la indagación del sistema de creencias del primer mandatario y de otros encargados de la toma de decisiones en política exterior es, para el estudioso de dicha política, un mapa de ruta orientador de la posible orientación y comportamiento externo de ese gobierno*. Si bien es cierto que no todo comportamiento de política exterior refleja fielmente las creencias de un gobierno, estas últimas constituyen una de las variables que junto a otros condicionantes externos e internos, modela el proceso de toma de decisiones (Russell, 1996: 4-5).

En segundo lugar, y como sostiene García Calvo (2010) para el caso de las políticas exteriores de los gobiernos españoles del conservador José María Aznar (Partido Popular, 2000-2004) y del socialdemócrata José Luis Rodríguez Zapatero (Partido Socialista Obrero Español, 2004-2008), *la visión y las creencias personales de los líderes políticos en sistemas fuertemente presidencialistas - como el español o el argentino- pueden definir estilos personalizados y diferenciados de política exterior, no sólo en el plano de las creencias filosóficas -referidas a los supuestos básicos de la naturaleza del individuo, de la política y de las reglas de juego del sistema internacional- sino también en el de las creencias instrumentales -vinculadas a las alianzas y opciones de acción política elegidas para alcanzar determinados objetivos-, e incluso en la elección de los espacios geográficos y las geometrías de política exterior -las áreas geográficas y los vértices de vinculación definidos como prioritarios por los funcionarios del gobierno encargados de la formulación y ejecución de la acción diplomático-política y económica externa-. Aplicando la reflexión de García Calvo al caso específico de la política exterior argentina, podríamos identificar estilos de política exterior claramente diferenciados en los casos de los presidentes Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria, 2007-2011 y 2011-2015) y Mauricio Macri (coalición Cambiemos, 2015-2019). En el caso de Cristina, como sostiene Russell (2016: 92), hay una visión del mundo cuyas creencias filosóficas combinan el diagnóstico de una declinación de los Estados Unidos y el resto de las naciones del Occidente desarrollado frente al ascenso de nuevos polos de poder como China y los BRICS (agrupación que integran Brasil, Rusia, China y Sudáfrica). Visión nutrida con imágenes negativas acerca del unilateralismo norteamericano y la globalización neoliberal -aunque dichas imágenes no se hayan traducido necesariamente en un comportamiento de política exterior anti-estadounidense o anti-occidental, como lo demostró el perfil de votos argentino*

en la Asamblea General de las Naciones Unidas y la posición del gobierno de Cristina en temas estratégicamente sensibles para Washington como la no proliferación nuclear-. Dichas creencias filosóficas de Cristina fueron acompañadas por creencias instrumentales como la búsqueda de políticas externas de promoción de la autonomía entendida como libertad de acción frente a los actores poderosos del Occidente desarrollado; el relegamiento de la centralidad de los vínculos con Europa y con los Estados Unidos vigente durante la década de 1990; el acompañamiento pendular o ambivalente a las políticas regionales de Brasil y Venezuela; la presencia argentina en un Mercosur que, nacido de la pretensión de ser un caso de regionalismo abierto en la década de 1990, contó desde su origen con concesiones arancelarias a las presiones de los sectores proteccionistas internos que, agravadas tras la devaluación del real brasileño en 1999, han contradicho en los hechos la retórica de los distintos gobiernos argentinos en favor de la integración latinoamericana -y en el caso particular de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, la de conformación de una “Patria Grande” latinoamericana- (Malamud, 2011: 91-94). En el caso de Macri, las creencias filosóficas parten de una visión menos hostil que la de su antecesora respecto del proceso de globalización liberal -optimista entre diciembre de 2015 y enero de 2017, en coincidencia con la presencia en la presidencia de los Estados Unidos del demócrata Barack Obama, quien compartía la visión liberal y multilateralista de Macri, y más prudente a partir de la llegada del republicano Donald Trump a la Casa Blanca en enero de 2017, quien, a diferencia de su antecesor, ha promovido políticas de corte proteccionista en materia económica- (Frenkel y Azzi, 2017). Esta visión o creencia filosófica optimista, pero obligadamente prudente tras la llegada de Trump a Washington, que tiene Macri de los posibles beneficios de la globalización para el desarrollo económico y la generación de empleo interno en la Argentina, está a su vez acompañada por la creencia instrumental macrista de la necesidad de promover el multilateralismo económico y político y las reglas de gobernabilidad económica y política global en los distintos foros internacionales (G-20, Organización Mundial de Comercio, Organización de las Naciones Unidas), como escudos protectores contra las fuerzas del proteccionismo económico y el unilateralismo político y como garantías de la persistencia de reglas de juego internacionales que permitan a la Argentina la colocación de sus exportaciones en mercados externos tradicionales y nuevos, la atracción de las inversiones externas orientadas al desarrollo de obras de infraestructura, el logro de la autosuficiencia energética, la captación de inversiones y de empresas extranjeras como fuentes de empleo y de desarrollo económico interno. Todas ellas metas de política que claramente emparentan al gobierno de Cambiemos con el desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962). En cuanto a las creencias instrumentales, Macri parte de una política exterior que tiene como plataformas de apoyo en la región los vínculos con Brasil y con Chile -los dos primeros países a los que visitó como presidente- y un Mercosur “flexibilizado” que permita abrir el juego a la inserción argentina -y la del resto de sus miembros- tanto a la Alianza del Pacífico como a la Unión Europea. A su vez, y en sintonía con el pensamiento del intelectual tucumano miembro de las generaciones de 1837 y 1880, Juan

Bautista Alberdi (1810-1884), Macri concibe la política exterior como un instrumento de promoción del desarrollo económico argentino a través de la diversificación de articulaciones comerciales con el objeto de precaverse de excesivas dependencias (Paradiso, 1993: 26; Corigliano, 2013).

En tercer lugar, a pesar de que el mapa cognoscitivo de un individuo -en este caso, de un presidente o de algún miembro de su equipo de política exterior- influye fuertemente sobre el diagnóstico que hace de la situación internacional y la del país en ella y sobre las políticas a adoptar para responder favorablemente a dicho diagnóstico, ello no garantiza la ausencia de incongruencias en el sistema de creencias de los líderes individuales, ni impide la posibilidad de que las creencias cambien con el ejercicio del gobierno, como producto de presiones procedentes del sistema internacional, de los países vecinos de la región o de actores internos influyentes en el grado de gobernabilidad doméstica, así como tampoco soslaya la posibilidad de que ciertas creencias estén más arraigadas que otras (Russell, 1996: 5). Dadas todas estas posibilidades -a la que hay que agregar la de posibles diferencias en las creencias personales de un presidente con las de miembros de su propio equipo de gobierno-, quien escribe estas líneas remarca la importancia de *estudiar los sistemas de creencias y los híbridos teóricos que alimentan los mapas mentales de los líderes que toman decisiones, así como la interacción entre éstos y las presiones procedentes de los ámbitos internacional, regional e interno para fortalecer o debilitar estas creencias.*

En cuarto lugar, *el sistema de creencias individuales de un líder político se inscribe en un sistema de creencias social: en última instancia, todos los sistemas de creencias son sociales, no individuales* (Russell, 1996: 11). *Los sistemas de creencias y valores sociales pueden generar al presidente y a su equipo de tomadores e implementadores de decisión política tanto demandas para la acción como restricciones al menú de opciones disponible* (Van Klaveren, 1992: 180). Como sostiene Dueck (2006: 19) para el caso de la política exterior estadounidense, los funcionarios de gobierno que, al formular las grandes estrategias de política exterior, violan las preferencias culturales o las expectativas de la sociedad ponen en riesgo su propio apoyo político interno, además de la chance de que los cursos de acción de política elegidos tengan éxito. Debido a este riesgo a la estabilidad interna de un gobierno, los jefes de Estado y sus equipos optan por tres posibles alternativas: modelar las elecciones estratégicas o sus decisiones políticas en términos que sean culturalmente aceptables; dejar abierta la opción de modificar dichas elecciones o decisiones de modo acorde con las preferencias culturales de actores internos a fin de mantener el respaldo político interno; o anticiparse a las restricciones culturales internas con mecanismos de toma de conciencia interna acerca de la necesidad de modificar preferencias culturales instaladas que conspiran contra la posibilidad de responder a un contexto de crisis interna o internacional. En síntesis, *los gobiernos no sólo están estimulados o restringidos por las ventanas de oportunidad o por las presiones procedentes del sistema internacional o las tendencias regionales, sino que lo están también por el sistema de creencias y*

las preferencias culturales procedentes de la sociedad civil.

Por su parte, un *segundo componente vertebrador de la política exterior de cualquier país -en este caso, la Argentina- es la identificación de los espacios geográficos y los vértices de vinculación externos. La importancia de este elemento se deriva del hecho de que ningún Estado tiene suficientes recursos políticos, institucionales, económicos y humanos como para invertirlos con la misma intensidad en vinculaciones con todo el resto del mundo por igual.* Todo gobierno confecciona su mapamundi de política exterior, con áreas y vinculaciones externas preferenciales que confeccionan una determinada geografía y una determinada geometría de política exterior. A su vez, geografía y geometría están alimentados por el sistema de creencias del presidente y su equipo, aunque éste último no es el único factor de peso en la conformación de espacios geográficos y vértices geométricos de la política exterior. También influyen en la misma los condicionantes ambientales procedentes de las presiones y oportunidades del sistema internacional. Estos condicionantes y oportunidades sistémicas contribuyen a simplificar o a incrementar la complejidad del mapamundi y de los vértices geométricos de vinculación de la política exterior argentina. Así, en un contexto de unipolaridad estadounidense consentida entre 1989 y 1991 y condicionada entre 1991, los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) tuvieron un mapamundi reducido que privilegió como espacios geográficos los Estados Unidos y resto de países del Occidente desarrollado y los vecinos del Cono Sur y una geometría de vinculaciones triangular con Estados Unidos como vértice principal y Brasil como vértice secundario. En cambio, las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), estimuladas por los incentivos de un contexto internacional de agotamiento de la primacía norteamericana, crecimiento espectacular de China y emergencia de los BRICS, diseñaron un mapamundi distinto al vigente en la década de 1990. Uno en el cual, si bien se mantuvo la cooperación con los Estados Unidos en temas sensibles para Washington como la no proliferación nuclear, Washington pasó de ser el vértice principal a ser el secundario, Europa no ocupó un lugar de relevancia, Brasil pasó a ser el vértice principal de la geometría de política exterior entre 2002 y 2008 y China fue un vértice de vinculación comercial clave para las exportaciones de soja argentina a partir del 2002, y vértice de liquidez financiera para el Banco Central Argentino, especialmente relevante a partir de la crisis del 2008. En el caso del gobierno de Macri, hay una apuesta a una geometría aún más compleja que la de su antecesora, una que incluye el mantenimiento del vértice chino, la recomposición de los vértices de vinculación con Estados Unidos y la Unión Europea, los vecinos del Cono Sur y la exploración de nuevos vértices en las naciones del Pacífico y del Golfo Pérsico y en los vínculos con Rusia.

Por su parte, *el tercer elemento vertebrador de la política exterior argentina son los lineamientos básicos del comportamiento externo del país, nutridos de las creencias filosóficas, instrumentales y contextuales de un presidente y su equipo de gobierno, pero también de las presiones procedentes de los ámbitos*

internacional, regional e interno. El análisis de los lineamientos básicos de la política exterior es un interesante indicador de en qué medida un gobierno quiso o pudo ser congruente entre el sistema de creencias que expresó en sus discursos o declaraciones y su comportamiento real de política exterior.

Los tres apartados que siguen analizan en detalle cada uno de los tres componentes de la política exterior mencionados en la introducción. En las conclusiones de este trabajo, se discutirá *en qué medida el análisis del sistema de creencias, los espacios geográficos, la geometría y los lineamientos básicos que orientan la política exterior del gobierno de Macri confirman o no la validez de dos supuestos fuertemente instalados por una parte de la literatura académica especializada en este tema: el que percibe a dicha política como un retorno de las creencias, espacios, geometría y lineamientos básicos vigentes entre inicios de la década de 1990 y la crisis de diciembre de 2001; y el que la identifica como una ruptura respecto de los lineamientos básicos vigentes durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández*.

1. Sistema de creencias: creencias filosóficas, instrumentales y contextuales

Todo gobierno formula y adopta decisiones de política siguiendo un sistema de creencias explícito o implícito. Las creencias actúan como una lente a través de la cual los encargados de concebir e implementar la política exterior perciben y simplifican la realidad internacional (Russell, 1996: 3). *Las opciones que los tomadores de decisiones de política (interna y/o exterior) adoptan para responder a las presiones y oportunidades ofrecidas por los frentes interno e internacional no se formulan y ejecutan en el vacío: responden a un sistema de creencias, ligado a una visión teórica explícita o implícita*. Sin esa herramienta teórico-conceptual, quien debe tomar decisiones se sentiría completamente paralizado ante la complejidad de la realidad empírica interna y externa. Pero esa herramienta teórica, a su vez, necesariamente reduce la realidad que pretende analizar y diagnosticar (Corigliano, 2008: 8). Como sostiene Stephen Walt, aún los tomadores de decisiones que, en aras del pragmatismo, desdeñan de la “teoría” descansan su accionar en ideas –a menudo implícitas– acerca del funcionamiento del mundo, a fin de decidir qué hacer (Walt, 1998: 29).

Pero ningún presidente, canciller o funcionario encargado de implementar la política exterior de un país lo hace basado en un solo paradigma teórico de las relaciones internacionales. Enfrentados a las presiones cruzadas procedentes de los escenarios internacional, regional e interno, los distintos encargados de tomar decisiones –a veces conscientemente, muchas otras inconscientemente, como reflejo de sus instintos de conservación política y/o burocrática, dependiendo del actor que se considere–, necesitan recurrir a conceptos procedentes de diversos, y a menudo contradictorios, enfoques teóricos. Para quien escribe estas líneas, el carácter dinámico de las realidades internacional, regional y doméstica proveen de desafíos y oportunidades a quienes deben tomar decisiones. Y estos últimos, no pueden ser fieles a una combinación fija de

teorías, porque dicha actitud atentaría contra la flexibilidad necesaria a la hora de dar respuestas. Las realidades cambian, así como las decisiones políticas en respuesta a ellas y la combinación de enfoques teóricos sobre la que dichas decisiones están consciente o inconscientemente basadas (Corigliano, 2008: 8).

En el caso del gobierno de Macri, *su lectura del sistema internacional* -lo que Russell (1996: 3) llama creencias filosóficas (es decir, los supuestos básicos de los tomadores de decisión política acerca de la naturaleza del sistema internacional)- *constituye un híbrido teórico que combina los supuestos del liberalismo alberdiano con los del nacionalismo desarrollista frondizista-frigerista.*

El gobierno de Macri comparte con el pensamiento de Alberdi *la concepción de la política exterior como política económica y comercial por excelencia; la paz como presupuesto del desarrollo económico; la multiplicación de acuerdos comerciales con todas las grandes naciones* -en Alberdi, para crear un contrapeso a la influencia anglofrancesa; en Macri *para balancear la incidencia de Estados Unidos y China*, en los dos, como instrumento *para precaverse de excesivas dependencias a través de la diversificación de vínculos comerciales*- (Alberdi, 1896 (1998): 18-19 y 186; Corigliano, 2013: 53-55; Paradiso, 1993: 25-26).

Del pensamiento desarrollista del presidente Arturo Frondizi (1958-1962) y de su principal asesor económico Rogelio Frigerio (el abuelo del actual ministro del Interior del gobierno de Macri), la gestión de Cambiemos comparte los siguientes supuestos: *la inversión (del sector público y privado nacional y extranjero) como condición del desarrollo económico y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población* -este primer supuesto hace que la variante desarrollista del nacionalismo tenga una postura heterodoxa de aceptación al proceso de globalización y al aporte del capital extranjero, una opuesta al nacionalismo ortodoxo, favorable al logro de la autarquía económica frente a las fuerzas de la globalización y las inversiones externas-; *la política exterior como instrumento de atracción de capitales foráneos; y un activo rol del Estado argentino en la orientación de las inversiones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, hacia tres áreas prioritarias internas: generación de oportunidades de empleo, obras de infraestructura y autoabastecimiento energético* (Camilión, 1999: 34-37 y 51-53, Corigliano, 2016 c).

Esta creencia filosófica o híbrido teórico liberal-desarrollista en Macri y su entorno expresa una visión optimista a largo plazo respecto del proceso de globalización y de sus bondades para el desarrollo económico de la Argentina, aun cuando el ritmo de llegada de inversiones extranjeras al país haya sido, hasta el momento, mucho más lento que el inicialmente esperado por el gobierno argentino (Tokatlian y Russell, 2017: 218-219).

Esta visión optimista del proceso de globalización y del orden internacional liberal coincide con la del primer ministro japonés Shinzo Abe y la de la canciller

alemana Angela Merkel, pero contrasta con la del presidente Donald Trump de los Estados Unidos, partidario del proteccionismo y desconfiado del orden internacional liberal, uno que paradójicamente nació y se nutrió históricamente del impulso del poder hegemónico norteamericano (Ikenberry, 2017).

Además de las creencias filosóficas o híbridos de enfoques teóricos que condicionan la lectura que los encargados de tomar decisiones políticas hacen del mundo y del lugar de la Argentina en el mismo, otro tipo de creencias son las *instrumentales*. Éstas últimas se refieren a la relación entre medios y fines en el contexto de la acción política (Russell, 1996: 3). Los medios privilegiados por la diplomacia macrista son la negociación y el diálogo para resolver los conflictos de intereses, con un explícito rechazo al uso de la fuerza. Dos ejemplos al respecto son los intentos de la canciller Susana Malcorra por encontrar una salida negociada a la crisis en Venezuela y los de su sucesor, Jorge Faurie, por levantar las restricciones comerciales estadounidenses a las exportaciones de biodiesel argentino.

A su vez, las creencias filosóficas e instrumentales influyen sobre lo que Russell (1996: 3) llama *creencias contextuales*, es decir, lo que se tiene por cierto, verosímil o probable en una situación específica. En este sentido, una creencia contextual de la política exterior del gobierno de Cambiemos es *la percepción de que en el complejo mundo del siglo XXI, caracterizado por la rápida alternancia de ciclos de crecimiento y de depresión económica, el fin del momento unipolar de los Estados Unidos, la consolidación de China y de las naciones del Pacífico como las naciones de mayor dinamismo económico, la emergencia de múltiples centros de poder y de retos de alcance global como el cambio climático, los Estados fallidos, los flujos de refugiados huyendo de guerras civiles, el crimen organizado y el terrorismo, la articularción de la Argentina con el resto del mundo debe tener un alto grado de flexibilidad táctica* (Corigliano, 2016 c).

La flexibilidad táctica implica concebir a la política exterior como una herramienta que permita abrir mercados nuevos para las exportaciones argentinas, consolidar los existentes, y captar flujos de capital extranjero que contribuyan al desarrollo económico interno. También implica leer -y adaptarse a- los cambiantes condicionamientos del sistema internacional pero también aprovechar las ventanas de oportunidad que dicho sistema presenta a fin de maximizar oportunidades para el país.

Pero esa flexibilidad no es necesariamente sinónimo de alineamiento con las grandes potencias globales -llámense Estados Unidos, el hegemon regional; o China, el actual polo de poder predominante en la región Asia-Pacífico-. Cabe recordar que, en el contexto de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética por espacios de influencia planetarios y de incontrastada hegemonía norteamericana en América Latina, el estrecho acercamiento económico que adoptó el gobierno de Frondizi con el sector privado estadounidense no le impidió, a la vez, cuestionar políticas de las administraciones de Dwight

Eisenhower (1953-1961) y John F. Kennedy (1961-1963) tales como la Doctrina de Seguridad Nacional como instrumento de contención militar a la izquierda en la región o el carácter asistencialista de la Alianza para el Progreso, la ayuda económica prometida por la Casa Blanca a los gobiernos latinoamericanos. Tampoco le impidió buscar la firma de convenios comerciales con la Unión Soviética a fin de diversificar mercados de exportación para los productos argentinos e insumos de importación para el sector energético (Corigliano, 2016 d: 102-104).

Como en el caso del gobierno de Frondizi (Camilión, 1999: 51), el de Macri también ha buscado replantear el vínculo con los Estados Unidos, procurando romper el círculo vicioso de “acercamiento-crisis (sin llegar a la ruptura)-intento de recomposición” que no sólo se ha dado durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Busso, 2014), sino en muchos otros momentos de la historia de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos (Corigliano, 2017: 5-8). La apuesta es, como la definiera el primer embajador en Washington durante el gobierno de Macri, Martín Lousteau (diciembre 2015 a abril 2017), la construcción de “relaciones maduras” entre ambos países, equidistantes de los extremos del alineamiento y la confrontación, que permitan a la Argentina cooperar y a la vez disentir con los Estados Unidos en ciertos temas sin necesidad de ingresar en situaciones de crisis o de interrupción del diálogo bilateral.

Un componente central de estas “relaciones maduras” ha sido la continuidad en la cooperación con Washington ya existente en materia de no proliferación nuclear y cooperación satelital -iniciada durante la década menemista y no interrumpida durante los años kirchneristas- y la inclusión, como nuevos ítems de cooperación bilateral, de la lucha contra el narcotráfico -una de las promesas electorales del gobierno de Cambiemos- y contra el terrorismo internacional (Tokatlian y Russell, 2017: 221-222). Es decir, cooperación en temas sensibles para Washington a cambio de destrabar un obstáculo sensible para la Argentina - las restricciones comerciales norteamericanas al ingreso de biodiesel argentino al mercado estadounidense- y de estimular las inversiones del coloso regional a nuestro país. En las palabras del sucesor de Lousteau en la embajada argentina en Washington desde enero de 2018, Fernando Oris de Roa:

“(...) EEUU tiene hacia nosotros un interés político, y nosotros tenemos hacia ellos un interés económico. A EEUU le interesa el tema de la seguridad, el apoyo internacional, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Una agenda de corte político internacional. No es que a nosotros no nos interese eso, sino que nuestra agenda es económica. Una agenda para, de alguna manera, abrir el mercado norteamericano a una cantidad de productos que la Argentina exporta, y de esa forma reducir la pobreza, reducir el déficit fiscal y crear empleo. El desafío está en poder trabajar con ellos dándoles satisfacciones a los intereses que ellos tienen con respecto a nosotros, y al mismo tiempo, de una forma diplomática, que eso se traduzca en una actitud más bien positiva con respecto a nuestra agenda económica. Debemos buscar vínculos a un determinado nivel en que esas cosas se puedan

sobreentender y de que una forma u otra podamos progresar y hacer que los intereses argentinos en EEUU avancen. Es complejo porque durante mucho tiempo nosotros no trabajamos activamente con los EEUU. Entonces es como que recién ahora, gracias a los últimos dos años de la presidencia del Presidente Macri, se ha reactivado esa relación. Pero “reactivado” no necesariamente quiere decir aún que sea productiva. Lo que encontramos es una buenísima predisposición por parte de ellos para conversar con nosotros. Antes realmente no tenían ningún interés en hablar con nosotros (...)” (Entrevista de Niebeskilwiat al embajador Roa, en *Clarín*, 12-1-2018).

Como ocurriese con la política exterior de Frondizi, estos gestos y políticas de la gestión de Cambiemos hacia Estados Unidos u otros actores externos son calificados como propios de una política exterior pragmática o desideologizada, no sólo por los opositores al gobierno de Macri, sino inclusive por voceros del mismo: fue la propia Susana Malcorra, la primer ministro de Relaciones Exteriores, quien habló de “desideologizar” la política exterior (conferencia de la canciller Susana Malcorra, 8-11-2016).

Según Gardini y Lambert, (2011: 3), mientras las políticas exteriores llamadas pragmáticas colocan la prioridad en las consecuencias prácticas de las acciones emprendidas antes que en los ideales, las llamadas ideológicas la colocan en la persecución de ideales sin tomar en cuenta (o minimizando) las consecuencias prácticas de las acciones políticas adoptadas.

Si bien es cierto que en toda acción de política interna y externa existe una tensión entre pragmatismo e ideología, en algunas circunstancias los gobiernos tratan de mantener un equilibrio -siempre inestable- entre ambos elementos; en otras los componentes ideológicos de la política exterior prevalecen por sobre los pragmáticos y en otras son estos últimos los que predominan. Por ende, *no existen políticas exteriores puramente ideológicas o puramente pragmáticas de un gobierno a lo largo de toda su gestión. Las políticas públicas -internas y exteriores- son una combinación inestable de estos dos componentes en tensión, el ideológico y el pragmático.*

Definir una política exterior como pragmática o desideologizada puede servir para marcar en el discurso diferencias de tono y de lineamientos con la administración anterior -como lo hizo Malcorra en la citada conferencia-, pero no implica la negación o inexistencia de componentes ideológicos en el mismo gobierno al cual se le adjudica el rótulo de pragmático. Para dar un ejemplo acerca de este punto, el optimismo del gobierno de Macri en las bondades del proceso de globalización para la economía argentina y en el rédito favorable que tendrá el incremento de los temas de cooperación con los Estados Unidos en temas estratégicos vitales para Washington (no proliferación, lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional) en el levantamiento de los obstáculos comerciales norteamericanos a las exportaciones argentinas de biodiesel va más allá de ser un rasgo pragmático de la política exterior del gobierno de Cambiemos. Es una convicción *ideológica*, de firme creencia en la eficacia del

diálogo para destrabar conflictos y de las posibles bondades del proceso de globalización para el desarrollo de la Argentina a mediano y largo plazo.

Ideología y pragmatismo conviven en toda acción de política interna y externa, en una relación de tensión y a la vez de complementariedad, y las políticas exteriores de los distintos gobiernos podrán en todo caso diferenciarse por grados mayores o menores de componentes ideológicos o pragmáticos, pero las políticas exteriores puramente ideológicas o puramente pragmáticas no existen en una realidad caracterizada por numerosos grises o matices. Por estas razones, quien escribe estas líneas opta por definir a la política exterior del gobierno de Macri como flexible antes que como pragmática, partiendo de la idea de que en la misma conviven elementos de pragmatismo e ideología.

Es más: las diferencias de óptica dentro del gobierno de Macri respecto de la conflictiva situación interna en Venezuela son un ejemplo de la coexistencia, en el seno de una misma administración, de visiones pragmáticas e ideológicas respecto de temas puntuales de la agenda de política interna y externa. En este caso la visión “desideologizada” o “pragmática” de la canciller Malcorra, partidaria de una salida negociada al conflicto dentro del país caribeño en el marco del MERCOSUR y de la OEA, no coincidió con la postura “ideológica” del presidente Macri, partidario de aplicar sanciones contra el régimen de Caracas en coincidencia con la postura impulsada por Washington.

72

2. Espacios geográficos y geometría de la política exterior del gobierno de Macri

Toda autoridad gubernamental en sus distintos niveles -municipal, provincial o regional y nacional- necesita definir un espacio geográfico interno en el que va a concebir e implementar sus políticas -dado que todo Estado es una comunidad política organizada, una organización político-territorial que tiene un gobierno y ejerce un control sobre una porción de territorio y sobre la población que vive en dicho territorio.

También necesita definir un espacio geográfico de contactos externos, un mapamundi de política exterior en el cual las autoridades gubernamentales privilegian los contactos con ciertos espacios geográficos de la región y del resto del mundo en detrimento de otros. Esta selección de espacios geográficos responde no sólo a móviles de interés económico -comercial, financiero-, sino también a otros, tales como la cercanía geográfica, la búsqueda de seguridad, y las afinidades y/o divergencias ideológicas y culturales con los espacios geográficos externos con los que las autoridades gubernamentales mantienen contactos (Corigliano, 2016 d: 6).

En el caso de la política exterior del gobierno de Macri, su mapamundi de contactos externos ha mantenido algunos de los espacios geográficos vigentes durante la administración de Cristina Fernández -Brasil y el resto del MERCOSUR, China, las naciones del Golfo Pérsico-; ha buscado reactivar otros que no tuvieron relevancia durante la gestión de Cristina -Estados Unidos, Gran Bretaña, Israel,

Chile y Uruguay- y replantear algunos que sí la tuvieron -Venezuela, Bolivia, Irán y Rusia-.

En cuanto a Brasil, fue, junto con Chile, el primer país de la región que Macri visitó antes de asumir como presidente, en una clara señal de la ubicación privilegiada de ambos países en el mapamundi de política exterior del gobierno de Cambiemos (Mastropierro, 2016: 10; Frenkel y Azzi, 2017). No obstante el hecho de que el sistema de creencias de Dilma Rousseff (Partido de los Trabajadores, 2011-2016) tenía mucho mayor convergencia con el de su par argentina Cristina Fernández que con el de Macri, las negativas presiones del contexto internacional post-crisis global de 2008 a las economías argentina y brasileña, sumadas a la desaceleración económica china de 2013 -que ralentizó el vibrante crecimiento de las exportaciones argentinas y brasileñas iniciado en 2002-, llevaron a Macri y a Dilma a tener una relación más basada en el pragmatismo que en las convicciones ideológicas.

El gobierno de Macri se manejó con prudencia ante la crisis económica y político-institucional provocada por la sustitución presidencial de la petista Dilma Rousseff por el hasta entonces vicepresidente Michel Temer (del Partido del Movimiento Democrático Brasileño) en agosto de 2016 (Tokatlian y Russell, 2017: 222). A su vez, tras la llegada de Temer al Palacio del Planalto, Macri encontró un interlocutor regional que coincidía plenamente con su agenda aperturista, partidaria de “flexibilizar” el Mercosur y utilizarlo como plataforma de apoyo de una política exterior que promovía el acercamiento a la Alianza del Pacífico y la Unión Europea y la promoción del multilateralismo político y económico internacional.

Asimismo, tanto Macri y Temer como sus respectivos primeros cancilleres, Susana Malcorra (diciembre de 2017 a junio de 2017) y José Serra (mayo de 2016 a febrero de 2017), coincidieron en apostar pública -y a la vez, equivocadamente- por el triunfo de la candidata demócrata a la presidencia Hillary Clinton en noviembre de 2016. También Macri y Temer, así como sus respectivos cancilleres - la mencionada Malcorra hasta junio de 2017 y su sucesor Jorge Faurie en el caso argentino; el ya mencionado Serra y su sucesor Aloysio Nunes Ferreira (desde marzo de 2017)- coincidieron en la necesidad de presionar al régimen venezolano de Nicolás Maduro por sus violaciones a los derechos humanos y en el apoyo institucional a la Organización de Estados Americanos (OEA) como foro de accionar diplomático contra las autoridades de Caracas (Frenkel y Azzi, 2017: 12-15). Por cierto, este ejemplo es en sí mismo un ejemplo elocuente de cómo los sistemas de creencias individuales pueden modelar las opciones de política elegidas por un gobierno.

Como en el caso de las relaciones con Brasil, los vínculos con Chile ocupan un lugar importante en la agenda de prioridades de la política exterior del gobierno de Macri. Se pueden mencionar tres principales razones de este lugar privilegiado que el país trasandino ocupa en la agenda regional del gobierno de Cambiemos. Una de ellas es la admiración personal que Macri siente por el modelo político y económico del país trasandino. La otra está vinculada con la muy fluida relación que el presidente argentino ha tenido y tiene tanto con su par socialista chilena

Michele Bachelet (2014-2018) como con su sucesor, Sebastián Piñera (desde marzo de 2018, con una tendencia ideológica más conservadora que su antecesora). Una tercera razón, derivada de las anteriores, es la expresa voluntad del gobierno de Macri -compartida plenamente por los de Bachelet y Piñera- de mantener y profundizar el esquema integrador presente en los Acuerdos de Maipú de 2009, firmados por los presidentes Cristina Fernández y Michelle Bachelet (2006-2010).

Esta voluntad a ambos lados de la cordillera de los Andes de sostener una política de Estado en torno de la integración física y económica entre la Argentina y Chile quedó evidenciada en la decisión de Macri y Bachelet de cerrar el pacto para construir la construcción del "Corredor bioceánico Agua Negra", que conectará, a través de dos túneles, la provincia argentina de San Juan el puerto chileno de Coquimbo en el Océano Pacífico y con las ciudades argentinas de Santa Fe y Córdoba, y con el puerto de la ciudad brasileña de Porto Alegre en el Atlántico, apuntando a agilizar el comercio entre los países del Mercosur y Chile. Decisión que el gobierno de Piñera continúa y que, del lado del gobierno de Macri, demuestra dos tendencias: una, la voluntad de continuar con aquellas iniciativas de política exterior de su predecesora Cristina Fernández consideradas funcionales a su visión desarrollista de la política exterior; y, dos, la existencia de lazos pragmáticos entre Macri y la dirigencia política chilena que no toma en cuenta la identidad ideológica del mandatario trasandino de turno (Zlosillo y Benedikter, 2016)

Respecto de los vínculos con los Estados Unidos, el desafío del gobierno de Macri consiste en replantear una relación ciclotímica, saliendo del ya mencionado e histórico círculo vicioso de crisis (sin llegar a ruptura)-recomposición-acercamiento, factor que hasta el momento ha inhibido la construcción de un vínculo más sólido entre ambos países. En palabras del primer embajador argentino en Washington del gobierno de Macri, Martín Lousteau, se trataba de construir una "relación madura". En las de su sucesor Fernando Oris de Roa, la apuesta del gobierno de Macri es la de profundizar la cooperación en los temas de seguridad sensibles para Washington a cambio de obtener el levantamiento de los obstáculos norteamericanos en temas sensibles para Buenos Aires.

Durante la visita de la ministra de Seguridad argentina Patricia Bullrich a Washington a principios de febrero de 2018 se dieron pasos concretos en dirección a la mencionada profundización de la cooperación argentino-norteamericana en materia de seguridad: la Administración para el Control de Drogas (DEA, en inglés) de los Estados Unidos se comprometió a armar una "*task force*" (fuerza de intervención) en el noreste argentino, con centro en Misiones, para evitar el posible ingreso de estupefacientes al país; el Ministerio de Seguridad argentino se ofreció a cooperar con las agencias norteamericanas en la zona de la Triple Frontera ante la presencia del grupo terrorista libanés Hezbollah en la misma; y también acordó el intercambio de información con Estados Unidos y Alemania relativo a vigilancia callejera para prevenir atentados terroristas, a fin de fortalecer el grado de prevención de atentados durante la próxima cumbre del G-20 en Buenos Aires en este año (*El Cronista*, 9-2-2018).

La construcción de una “relación madura” entre Argentina y los Estados Unidos es, por cierto, una tarea de largo plazo que debe lidiar con dos importantes desafíos. *El primero de ellos es la divergencia de prioridades que cada país tiene.* Del lado argentino la agenda se centra en la búsqueda de metas económicas -colocación de inversiones productivas norteamericanas en el mercado argentino, y de exportaciones locales en el mercado estadounidense-. Por contraposición, del lado norteamericano la importancia del vínculo con la Argentina radica en la agenda político-estratégica: a las coincidencias ya presentes desde la década de 1990 en materia de no proliferación nuclear y promoción de derechos humanos, se sumaron como temas adicionales de cooperación la lucha contra el narcotráfico -una de las promesas electorales de Cambiemos- y contra el terrorismo (Tokatlian y Russell, 2017: 221-222).

El segundo desafío para la construcción de una relación madura productiva para las dos partes es la llegada de Trump a la Casa Blanca, otro importante desafío en sí mismo. Mientras Obama coincidía con Macri en la defensa del orden liberal internacional, de las posibilidades de la globalización y de foros de gobernabilidad multilateral como el G-20, su sucesor tiene una postura nacionalista y reacia a la globalización y el multilateralismo. El acento proteccionista de la administración Trump quedó en evidencia cuando adoptó, a fines de 2017, un alza en el arancel a las exportaciones argentinas de biodiesel al mercado estadounidense, a pesar de que en agosto de ese mismo año, y en el contexto de la visita del vicepresidente Mike Pence (ex legislador y gobernador de Indiana) se informó que la Argentina, que es autosuficiente en un 90% en producción de carne porcina, abría su mercado a las exportaciones norteamericanas de cerdo (Indiana es el quinto productor) (Tokatlian, en *Clarín*, 2-2-2018).

También el unilateralismo de Trump quedó en evidencia cuando en diciembre de 2017 la administración republicana decidió trasladar la embajada norteamericana en Israel de Tel Aviv a Jerusalén, violando el estatus especial de esta última ciudad establecido por las resoluciones de Naciones Unidas. En este caso, la Cancillería argentina expresó a través de un comunicado de prensa su repudio a la decisión de Washington en los siguientes términos:

“(...) Al igual que la mayor parte de la comunidad internacional, la Argentina apoya el régimen internacional especial de Jerusalén, conforme lo establece la Resolución 181 (1947) de la AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas), así como el libre acceso, visita y tránsito sin restricción a los Lugares Santos para los fieles de las 3 religiones monoteístas (judaísmo, cristianismo e Islam), por lo que Argentina lamenta medidas unilaterales que pudieran modificar este estatuto especial” (Todo Noticias (TN), 6-12-2017).

Frente al tono del comunicado del Palacio San Martín, acorde con la tradicional postura de equidistancia argentina en el conflicto árabe-israelí, la delegación argentina en la Asamblea General de la ONU se abstuvo en la resolución no vinculante que, por un resultado final de 128 votos a favor, 9 en contra y 35

abstenciones, demandó a Washington dar marcha atrás y que se abstenga de trasladar su embajada a Jerusalén (Tokatlian, en *Clarín*, 2-2-2018).

Dos datos sugestivos contextualizan la posición de abstención argentina y ayudan a desentrañar la aparente contradicción de posturas entre el comunicado de la Cancillería y el voto argentino en la Asamblea. Uno, tal como le sucediese a la diplomacia del gobierno de Frondizi en el seno de la OEA cuando dicho foro trató la expulsión de Cuba del sistema panamericano por su régimen marxista-leninista, la votación de la ONU en referencia a la condena de la decisión de Trump de trasladar la embajada norteamericana en Israel provocó un cisma ideológico en los países latinoamericanos, frente al cual la diplomacia argentina trató en ambos casos de tomar una postura equidistante a través de un voto de abstención. En el caso de la votación de la resolución de condena a la iniciativa de Trump en la Asamblea General, mientras 8 de los países de la región se abstuvieron -Argentina, Colombia, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana-, 10 respaldaron la resolución -Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela-. En este último grupo figuraron todos los representantes del eje bolivariano -Venezuela, Cuba, Ecuador y Bolivia-. Desde la óptica no sólo del representante de la Argentina, sino de los del resto de los países que se abstuvieron como México y Colombia, las declaraciones de tono fuertemente anti-norteamericano del embajador venezolano ante la ONU, Samuel Moncada, y del presidente de Bolivia, Evo Morales, eran tan repudiables como el gesto unilateral de Trump, en tanto contribuían a empantanar aún más la ya de por sí estancada resolución del conflicto árabe-israelí.

El segundo dato sugestivo en esta controvertida cuestión fue la abierta advertencia de los Estados Unidos, en la misma semana de la votación, de que tomaría nota de los nombres de los países que apoyaran la resolución en su contra e insinuó que podría retirarles el apoyo financiero. Tras la votación, la embajadora estadounidense ante la ONU, Nikki Haley, publicó un mensaje en Twitter dando las gracias a los países que se abstuvieron, los que no estuvieron y los que votaron en contra (*BBC Mundo*, 21-12-2017).

Para una política exterior definida en clave económica y comercial al estilo del pensamiento liberal alberdiano y desarrollista frondizista-frigerista como la del gobierno de Macri, un voto de abstención aparecería como un subóptimo que combinaba, de la mejor manera posible, elementos ideológicos y pragmáticos: la intención de diferenciarse de la postura militantemente anti-norteamericana del bloque bolivariano; de no cerrar el canal de cooperación política con Washington como moneda de cambio del levantamiento de obstáculos comerciales, la prevención de nuevas restricciones de corte comercial o financiero y la posible llegada de inversiones; y de no apartarse demasiado de la tradicional defensa argentina a la postura equidistante del conflicto árabe-israelí en Naciones Unidas.

En el mismo mes de diciembre de 2017 en que la delegación argentina en la ONU se abstuvo respecto de la resolución que condenaba la decisión de Trump de trasladar la embajada norteamericana de Tel Aviv a Jerusalén, en el marco de la cumbre ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Buenos

Aires, nuevamente se puso de manifiesto la postura proteccionista de Trump que amenaza con herir de muerte al orden liberal internacional, pero también quedó evidenciado, más allá de la fragilidad de la OMC, el esfuerzo de Macri en sintonía con el de los jefes de Estado de Brasil, Paraguay y Chile respecto de la necesidad de apostar la preservación de la organización y por el multilateralismo en el comercio internacional como paraguas contra el avance del proteccionismo en términos globales. Como explicó la presidenta de la cumbre, la ex canciller Susana Malcorra, al finalizar la misma: “Sabíamos que esta reunión iba a ser complicada por las posturas muy distintas que hay hoy en el mundo sobre el comercio. Sabíamos que teníamos que sobrevivir a Buenos Aires. Y esto fue lo que ocurrió”. En otras palabras, se evitó que Estados Unidos, que llevó la postura de países proteccionistas, pateara el tablero de las negociaciones. Pero tampoco se logró imponer el esquema multilateralista en muchos de los temas discutidos en la agenda de la cumbre y no se pudo acordar un documento final de consensos básicos (Di Natale, en *Infobae*, 13-12-2017).

Quedará pendiente para la próxima cumbre del G-20 en la Argentina en este año 2018 ver en qué medida la diplomacia de nuestro país, en sintonía con sus pares de la región, logra mantener abiertas las negociaciones en pro de la vitalidad de la OMC y de la construcción de un paraguas multilateral que ayude a estimular las exportaciones de la región en un mundo competitivo, fragmentado y dominado por la puja entre las mega-arquitecturas comerciales lideradas por Estados Unidos, Rusia y China (Serbin, 2016 y Corigliano, 2016 a: 40-41).

El desafío pasará por garantizar, a la vez que la defensa del multilateralismo como escudo protector frente el accionar proteccionista de Washington, la continuidad del diálogo y de una “relación madura” con los Estados Unidos que otorguen a largo plazo réditos económicos para la Argentina. El camino es, como decía el título de un legendario tema de Los Beatles, largo y sinuoso. Como advierte Tokatlian (*Clarín*, 2-2-2018), las concesiones de la Argentina no generan a corto plazo réditos económicos para la Argentina, habida cuenta del proteccionismo que alimenta los pasos de la administración Trump y de la brutal asimetría de poder entre Washington y Buenos Aires, que los Estados Unidos siempre intentarán manipular en su favor. Un ejemplo reciente de este inconveniente, ha sido el anuncio por Trump, a principios de marzo de 2018, de la aplicación de un arancel del 25 % sobre el acero y un 10 % sobre el aluminio procedente de otros países que, si bien está básicamente orientado a proteger a la importaciones chinas, también impactará negativamente en las exportaciones argentinas de estos productos al mercado estadounidense, cuyos valores fueron, hasta noviembre de 2017, de 200 millones de dólares en tubos de acero y más de 430 millones de dólares de aluminio en bruto (Paula Lugones, en diario *Clarín*, 1-3-2018).

Ante estos golpes proteccionistas de Washington en contra de las exportaciones argentinas -de biodiesel en 2017, de acero y aluminio en 2018-, la defensa del multilateralismo económico y político en sintonía con el resto de los países de la región es un escudo con el que Argentina y el resto de los países de la periferia pueden contar a fin de bloquear el avance del proteccionismo económico y del

unilateralismo político, dos herramientas claves de los actores poderosos del sistema internacional. Como sostiene Pérez Llana, (*Clarín*, 31-1-2018), “el proteccionismo es un mundo de fracturas, donde imponen la ley los más fuertes”. Frente el unilateralismo político-militar de Washington de declarar la guerra a Irak en 2003, Francia y Alemania recurrieron a un escudo multilateral: no respaldaron con sus votos en el Consejo de Seguridad de la ONU el accionar norteamericano. Si bien es cierto que la votación de estos dos países no evitó a corto plazo la invasión militar norteamericana contra el país asiático, contribuyó a deslegitimarla en el mediano y largo plazo.

Del mismo modo que la acción diplomática de Francia y Alemania en el Consejo de Seguridad en 2003 privó de legitimidad el unilateralismo militar de la administración de Bush hijo, la de la Argentina de 2018 en concierto con sus pares de la región en el foro del G-20 en Buenos Aires puede contribuir a deslegitimar a largo plazo el proteccionismo comercial liderado por la Casa Blanca, -aunque no haya podido hacerlo a corto término en la cumbre de la OMC en la capital argentina en diciembre de 2017-.

No obstante el evidente acento proteccionista del gobierno de Trump en el capítulo comercial de la agenda entre la Argentina y los Estados Unidos, algunos avances recientes en el vínculo bilateral evidencian el funcionamiento de canales de diálogo entre las autoridades de Buenos Aires y Washington que si bien no despejan completamente el horizonte económico mundial de nubarrones para las exportaciones argentinas, permiten albergar una módica cuota de optimismo respecto de la posibilidad de administrar las divergencias en el ámbito comercial evitando que las mismas contaminen al resto de la agenda bilateral y pongan en serio riesgo el esfuerzo del gobierno de Macri por encontrar un punto de equilibrio entre el acoplamiento y la confrontación con los Estados Unidos, propio de un estatus de “relaciones maduras”. Fueron ejemplos de estos avances el visto bueno del presidente Trump, en diciembre de 2017, al retorno de la Argentina al Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales (SGP), el cual beneficiará a más de 500 productos argentinos -la Argentina había sido suspendida en 2012- (Di Natale, en diario *Infobae*, 22-12-2017; *iprofesional*, 23-12-2017) ⁽¹⁾; la exclusión -por el momento temporal- de la Argentina de la lista de países afectados por la suba de aranceles impuestos al aluminio y al acero decretada por el gobierno de Trump en marzo de 2018 (*Infobae*, 22-3-2018) ⁽²⁾; la

¹ El SGP consiste en el otorgamiento de preferencias arancelarias por parte de países desarrollados a determinados productos exportados desde países en vías de desarrollo, que reciben tratamiento preferencial y reducciones arancelarias significativas. La readmisión de la Argentina al SGP se produjo tras arduas negociaciones, en el marco de una relación comercial caracterizada por dificultades como las que se generaron alrededor del biodiesel. Mediante el sistema (SGP), un listado de productos de las economías regionales podrán ingresar en el mercado norteamericano con arancel cero. El representante comercial de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés), Robert Lighthizer, anunció que el Presidente Trump firmó este viernes la medida, luego de dos años de tratativas. Hacia adelante el Congreso de los Estados Unidos deberá renovar la continuidad del Sistema, tal como lo realiza anualmente, con vigencia retroactiva al 1 de enero del año 2018.

² El gobierno de Donald Trump sacudió el tablero comercial mundial cuando el 8 de marzo de 2018 decidió imponer aranceles del 25% al acero y del 10% al aluminio. El 21 de ese mismo mes, el

implementación del primer embarque de limones argentinos procedentes de Tucumán en abril de 2018 hacia el mercado estadounidense tras 17 años de prohibición del ingreso de este producto (diario *Perfil*, 19-4-2018); y el respaldo de los congresistas estadounidense al ingreso argentino a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (Lugones, en diario *Clarín*, 23-4-2018).

En todos los ejemplos citados en el párrafo anterior, el gobierno argentino fue consecuente con su firme creencia instrumental en la utilidad de la negociación diplomática como herramienta para destrabar los conflictos; y en todos estos casos los contactos telefónicos y personales entre Macri y Trump jugaron un importante papel, lo cual demostraría que, a pesar de la dificultad de armonizar intereses comerciales contrapuestos entre los dos países, hay un clima cordial de diálogo entre los actores gubernamentales que permite que la puerta de la negociación esté siempre abierta. Probablemente este clima cordial tenga en buena medida que ver con el sistema de creencias personal que comparten Trump y Macri, ya no a nivel de las creencias filosóficas -mientras el presidente norteamericano tiene una visión del mundo más cercana al nacionalismo proteccionista, su par argentino combina una perspectiva liberal con una nacionalista de corte desarrollista-, sino en el de las creencias instrumentales - los dos vienen del mundo de los negocios, los dos son pragmáticos a la hora de tomar decisiones-.

Por cierto, como lo demuestran las restricciones norteamericanas al biodiesel argentino, este pragmatismo compartido por Macri y Trump no niega ni necesariamente hace más sencilla la administración de un vínculo esencialmente asimétrico entre dos economías no complementarias, donde además el actor más poderoso de los dos es, sin lugar a dudas, los Estados Unidos. Pero, como lo demuestra el reingreso argentino a la SGP, la reactivación de las exportaciones de limón argentino al mercado estadounidense, el visto bueno de los legisladores norteamericanos al ingreso argentino a la OCDE, la empatía de creencias instrumentales entre los dos empresarios ahora presidentes abre la posibilidad de que la parte aparentemente más débil de la relación bilateral -es decir, la Argentina- pueda obtener oportunidades económico-comerciales concretas como las mencionadas a pesar de representar el lado más débil de un vínculo caracterizado por la asimetría de poder en favor de Washington.

En el caso de los vínculos con Gran Bretaña, la apuesta del gobierno de Macri, tal como explicara la propia canciller Malcorra, es la de la pérdida de la centralidad -pero no necesariamente el abandono- del reclamo argentino de soberanía en las islas Malvinas (conferencia de la canciller Malcorra, Buenos Aires, 8-11-2016). Un primer paso en esta dirección fue la emergencia de un comunicado conjunto argentino-británico en septiembre de 2016 que contemplaba, entre otros temas,

representante de Comercio de los Estados Unidos, Robert Lighthizer, confirmó la exención temporal de la aplicación del gravamen a la Argentina. Además de nuestro país, también lograron la exención temporal Australia, Brasil, Corea del Sur y la Unión Europea. Semanas atrás, habían quedado fuera México y Canadá, dos socios estratégicos de los Estados Unidos.

la eliminación de medidas restrictivas en el área de petróleo, gas y pesca en torno a Malvinas, a través de la firma de un comunicado conjunto argentino-británico en septiembre de 2016 (Tokatlian y Russell, 2016-2017: 219). Pero, como era de esperarse dada la importancia de la causa Malvinas en la cultura política argentina, políticos de la propia coalición Cambiemos y múltiples figuras de la oposición interpretaron lo acordado como un “tratado” que no enfatizaba la espinosa cuestión de la soberanía argentina en el archipiélago.

Días después, en el contexto de un encuentro entre el presidente Macri y la primera ministra británica Theresa May en Nueva York en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el mandatario argentino se apresuró a declarar que su par británica estaba dispuesta a conversar sobre la soberanía de Malvinas. Como también era de esperarse, el gobierno británico declaró que “nunca se habló del tema” (Ibid: 221), y a partir de ese momento las conversaciones entre Buenos Aires y Londres ingresaron en una etapa de *impasse*, evidenciando el peso de la cuestión soberanía en Malvinas como un obstáculo en el diálogo bilateral.

En cuanto a los lazos con China, durante la campaña electoral, Macri aceptó la “asociación estratégica integral” como definición del estatus de las relaciones con China que heredó de sus antecesores Néstor y Cristina Kirchner. Pero agregó que dicha asociación estratégica integral debía ser “con equilibrio”, lo cual implica el reconocimiento del carácter asimétrico del vínculo entre Argentina y China y del deseo de suavizar a corto plazo y revertir a largo plazo dicha asimetría estructural. Cabe reconocer que este último objetivo no será fácil de implementar por el gobierno de Macri. Como nos recuerda Oviedo (2016: 14 y 17-18), la enorme dependencia del financiamiento chino para contar con reservas suficientes en el Banco Central argentino quedó tempranamente evidenciada en la utilización del acuerdo *swap* firmado con China en 2014 por la gestión macrista. Esta última, tras negociaciones entre los bancos centrales argentino y chino, logró convertir yuanes chinos a dólares estadounidenses como medio para contar con activos suficientes para salir del control de cambio adoptado por el gobierno de Cristina (el llamado *cepo al dólar*). Salida que fue percibida a su vez por la gestión de Macri como el paso inicial necesario para potenciar las alicaídas exportaciones de las economías regionales y atraer las inversiones externas.

También los préstamos, capitales y tecnología china han tenido -y tienen- un protagonismo crucial en los programas de modernización de infraestructura en la Ciudad de Buenos Aires, gobernada por el partido de Macri -Propuesta Republicana (PRO)- desde 2007. Dado que China puede utilizar su presencia financiera y la amenaza a interrumpir compras de soja argentina como armas de presión, la apuesta macrista, como aclara Oviedo, no apunta a suprimir la dependencia financiera de China, que es vista por el gobierno argentino a corto plazo como un mal necesario para acelerar la modernización del país. Apunta más bien a la diversificación de los orígenes nacionales de las inversiones externas en la Argentina para suavizar la dependencia china, al incremento del valor agregado en las exportaciones argentinas para revertir el bajo valor agregado de las ventas locales al mercado chino, y a la captación de inversiones

y mano de obra chinas en la Argentina. Medidas que en su conjunto apuntan a reducir a largo plazo la asimetría estructural en las relaciones entre Buenos Aires y Beijing.

Como también nos recuerda Oviedo (2016: 9), esta utilización pragmática de los acuerdos *swap* y del financiamiento chino por los gobiernos de Macri y de Horacio Rodríguez Larreta en la Ciudad de Buenos Aires no está exenta de cuestionamientos en el seno del mismo espacio de la coalición gobernante Cambiemos. Elisa “Lilita” Carrió y Ernesto Sanz, representantes de los partidos Coalición Cívica y de la Unión Cívica Radical dentro de la heterogénea coalición gobernante liderada por Macri, han cuestionado la constitucionalidad del Convenio Marco en Materia Económica y de Inversiones y el Acuerdo de Cooperación sobre construcción, establecimiento y operación de una estación de espacio lejano chino en la provincia argentina de Neuquén. Y Carrió ha cuestionado la política de derechos humanos de China, una postura ideológica distinta del pragmatismo económico de corte alberdiano de Macri y de los representantes de la diplomacia política y económica del gobierno de Cambiemos.

Como en el caso de los vínculos con China, en el capítulo de la agenda vinculado a Venezuela, también hubo un mix de ideología y pragmatismo en la política exterior del gobierno de Cambiemos. Ya en su campaña electoral y durante lo que transcurre de su gestión presidencial, Macri adoptó una posición ideológicamente crítica respecto de la situación de los derechos humanos en el país caribeño -que contempló la posibilidad de sanciones y que contrarrestó con el bajo perfil que en esta materia adoptó la diplomacia argentina en los años 2003 a 2015-.

Esta postura ideológica convivió con la de búsqueda pragmática de una salida negociada y multilateral de la crítica situación interna que está atravesando Venezuela. Esta última posición ha sido criticada tanto por los opositores al régimen de Nicolás Maduro -que habían dado la bienvenida a la posición que Macri había adoptado durante la campaña electoral- como por disidentes internos. Por un lado, los sectores kirchneristas -que reclaman un apoyo al gobierno de Maduro-. Por el otro, los componentes de la coalición Cambiemos partidarios de establecer diferencias tajantes con el pasado kirchnerista-cristinista en este capítulo puntual de la agenda de política exterior, como Elisa “Lilita” Carrió y de Ernesto Sanz, representantes de los partidos Coalición Cívica y de la Unión Cívica Radical aliados a la coalición gobernante Cambiemos.

En febrero de 2018 concluyó una nueva reunión del Grupo de Lima, ente multilateral conformado en 2017 para buscar una solución a la crisis que enfrenta Venezuela. El 13 de dicho mes, los cancilleres y representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía emitieron una declaración en la que exhortan al gobierno de Maduro a reconsiderar su decisión de realizar elecciones presidenciales para el 22 abril de 2018 ya que, en opinión de estos países, *"no existen suficientes garantías de transparencia en el proceso"*. La declaración asimismo sostiene que *"No puede haber elecciones libres y justas*

con presos políticos, sin la plena participación de los partidos políticos y líderes detenidos o inhabilitados arbitrariamente, con una autoridad electoral bajo el control del gobierno, sin la participación de millones de venezolanos en el extranjero imposibilitados de votar" (BBC Mundo, 9-8-2017 y 15-2-2018).

En el caso de las relaciones con Bolivia, el presidente Macri y su canciller desde junio de 2017, Jorge Faurie, buscan un replanteo de las mismas. En una agenda marcada en el pasado reciente por la empatía ideológica existente entre el gobierno de Evo Morales y el de Cristina Fernández y la absoluta flexibilidad en política inmigratoria hacia los países vecinos exhibida por la gestión cristinista, la intención del gobierno de Cambiemos de colocar restricciones al ingreso de inmigrantes de los países fronterizos a fin de combatir de modo más eficaz el narcotráfico y el crimen organizado ha conducido, como era de esperarse, a la emergencia de roces diplomáticos en el vínculo entre Buenos Aires y La Paz, los cuales no implican inexorablemente la ruptura de los lazos bilaterales. Un ejemplo reciente al respecto fue la crisis diplomática bilateral desatada a fines de febrero de 2018 por el anuncio del gobierno provincial de Jujuy -y el respaldo expreso al mismo del Jefe de Gabinete del gobierno de Macri, Marcos Peña- de cobrar a los extranjeros no residentes que se atiendan en hospitales públicos; y por el supuesto rechazo del gobierno de Evo Morales -luego desmentido por la misma Cancillería boliviana- al pedido de reciprocidad en atención sanitaria a los argentinos en Bolivia -según estadísticas oficiales en la Argentina residen unos 2 millones de bolivianos, mientras que en Bolivia hay 37.000 argentinos (*La Política Online*, 27-2-2018 y 28-2-2018).

Dada la sensibilidad que inevitablemente genera el cambio en la política inmigratoria hacia los países vecinos impulsada por el gobierno de Macri tanto dentro de la política interna como en la agenda con dichos países -el primer círculo concéntrico de la política exterior argentina-, la gestión de Cambiemos deberá instrumentar este cambio en la política inmigratoria en base al principio de reciprocidad, y también desde una óptica integral que permita fortalecer el control del Estado argentino sobre sus fronteras como paso primordial en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado y a la vez garantizar el importante aporte inmigratorio de los países vecinos a la economía y la cultura argentina (Joaquín Morales Solá en diario *La Nación*, 28-2-2018).

En cuanto a los vínculos con las naciones del Golfo Pérsico, el gobierno de Macri continuó con el acercamiento pragmático en clave económica y comercial de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández a este grupo de países que tradicionalmente no han ocupado un lugar relevante en la política exterior argentina, apuntando a la diversificación de mercados de exportación y fuentes de financiamiento e inversión (Fabiani, 2017). Un ejemplo de esta tendencia fue la firma en noviembre de 2016 del Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de Macri y el de Qatar que estableció un fondo de inversión y un acuerdo bilateral de inversiones (Indart, en *Perfil*, 17-11-2016). Aunque dicho memorándum provocó un pedido de denuncia contra el presidente Macri, la vicepresidenta Gabriela Michetti y la canciller Malcorra, la Justicia Federal desestimó dicho pedido en marzo de 2017 (*Ámbito.com*. 29-3-2017).

Como en el caso de los contactos con las naciones del Golfo Pérsico, el mutuo pragmatismo económico ha marcado las relaciones entre los gobiernos de Macri y Putin. No obstante las diferencias ideológicas de los dos Jefes de Estado respecto del multilateralismo económico y el proceso de globalización, y la intención de las autoridades argentinas de profundizar la cooperación estratégica con las norteamericanas, Macri y Putin coinciden en diversificar sus vínculos externos para captar mercados y conseguir inversiones: a la Argentina le interesa intensificar sus exportaciones de productos agropecuarios al mercado ruso, y los capitales rusos tienen interés en invertir en la Argentina en ámbitos considerados de importancia por el gobierno de Macri tales como infraestructura y energía. Un reciente ejemplo de esta tendencia, fruto de la gira presidencial a Rusia en enero de 2018, fue la firma al mes siguiente de un memorando de cooperación entre las empresas ferroviarias estatales de los dos países a fin de realizar proyectos conjuntos y mejorar la capacitación de los trabajadores (*En el Subte.com*, 14-2-2018).

En términos de la geometría de las vinculaciones externas argentinas, cabe recordar que desde la década de 1990 hasta la segunda década del siglo XXI primó una estructura triangular con dos vértices marcados pero desiguales: el representado por los Estados Unidos y el representado por Brasil. Mientras Estados Unidos constituyó el vértice núcleo de la política exterior argentina y Brasil el auxiliar durante las gestiones de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y Fernando De la Rúa (1999-2001), durante las de Duhalde (2002-2003) y Néstor Kirchner (2003-2007) Brasil pasó a ser el vértice primordial, el punto de apoyo de la política exterior argentina, mientras que Washington pasó a un status de menor relevancia que Brasilia en esta geometría triangular escalena de la política exterior argentina. Pero durante la segunda gestión de Cristina Fernández (2011-2015), el formato triangular mutó en uno romboidal con la irrupción de China como potencia de primer orden. El eje Buenos Aires-Pekín que durante las gestiones de Duhalde y Néstor Kirchner estuvo casi exclusivamente asentado sobre la complementariedad comercial se intensificó por la vía económica (inversiones y financiamiento) y política, producto de un mayor acercamiento entre los gobiernos de Buenos Aires y Beijing (Busso, Actis y Novello, 2017: 12).

Por su parte, con la llegada del gobierno de Macri, la complejidad de la geometría de política exterior argentina se incrementó con la adopción de un formato por el momento romboidal -Argentina-Estados Unidos-Brasil-China- pero que potencialmente se proyecta como hexagonal con la incorporación de los vértices Unión Europea y Rusia.

3. Lineamientos básicos de la política exterior de Macri

Basándonos en lo anteriormente expuesto, podemos identificar *diez lineamientos básicos que han orientado la política exterior implementada desde diciembre de 2015 a la fecha. El primero de ellos consiste en la ampliación del alcance geográfico de las vinculaciones externas de la Argentina con el fin de captar mercados de colocación de las exportaciones argentinas y fuentes de inversión para generar empleo interno, modernizar la infraestructura tanto de transporte*

como energética, lo cual implica *una geometría de política exterior de formato, por el momento romboidal, pero que se proyecta como hexagonal con la potencial incorporación de los vértices Unión Europea y Rusia.*

El segundo lineamiento básico de la política exterior del gobierno de Macri consiste en la *eliminación y/o redefinición de aquellas políticas y vínculos externos de la Argentina vigentes en el periodo 2003-2015 que obstaculizaron un vínculo más fluido del país con los capitales externos estatales y no estatales.* Uno de los obstáculos removidos por el gobierno de Macri ha sido la disputa de la Argentina con los *holdouts* o fondos buitres en marzo de 2016, actor no estatal del sistema internacional que le impidió al gobierno de Cristina tomar financiamiento del exterior a pesar de la disponibilidad para la Argentina de tomar deuda a tasas más bajas desde 2014 (Actis, Busso, Calderón y Zelicovich, 2017: 54). Gracias al cierre del conflicto, Macri pudo volver a tomar deuda del mercado financiero internacional, factor crucial a corto plazo para emprender el programa de modernización energética y de infraestructura de servicios que alienta el gobierno de Cambiemos, pero que enfrenta a mediano y largo plazo dos obstáculos importantes: uno, el alza de la tasa de interés de los Estados Unidos con la llegada de Trump al gobierno; y dos, la concreción en 2018 de la expectativa del gobierno de Cambiemos de que, a cambio de las medidas económicas adoptadas -incluyendo el pago a los fondos buitres (*holdouts*)-, la banca de inversión Morgan Stanley reclasifique a la Argentina del status de país *fronterizo* a *emergente*. Cambio que permitiría tomar deuda del exterior en condiciones mucho más favorables que las vigentes desde el *default* de diciembre de 2001 (*El Economista diario*, Buenos Aires, 20-6-2017).

Además del mencionado, otro intento -por el momento fallido- de remoción de obstáculos emprendido por la gestión macrista fue *el corrimiento de la centralidad -aunque no necesariamente la renuncia- del reclamo de la cuestión soberanía en Malvinas como moneda de cambio de la intensificación de los lazos comerciales y de inversiones entre Londres y Buenos Aires*, tratando de aprovechar en favor de la Argentina la salida británica de la Unión Europea (UE) - el llamado *Brexit*- y el renovado interés británico por invertir en el mercado local en áreas como servicios y minería en el contexto de redefinición de los lazos económicos entre Londres y la Unión Europea.

Por su parte, el tercer lineamiento básico de la política exterior de la gestión Cambiemos fue el *intento de recomposición* (Corigliano, 2016 b) y *salida del ciclo vicioso crisis-intento de recomposición-acercamiento en los vínculos con los Estados Unidos y de construcción de "relaciones maduras" entre Washington y Buenos Aires, a través de la profundización de la cooperación en los temas sensibles de seguridad que le interesan a las autoridades de la Casa Blanca -no proliferación nuclear y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo-, a cambio del levantamiento de los obstáculos norteamericanos a los temas comerciales sensibles para la Argentina* (Entrevista de Niebeskilwiat al embajador Roa, en *Clarín*, 12-1-2018). Esta estrategia de toma y daca de cooperación política a

cambio del levantamiento de obstáculos económicos tropieza con dos realidades esenciales de difícil -aunque no imposible- administración por parte del gobierno de Macri: la enorme asimetría de poder en favor de los Estados Unidos y la postura fuertemente proteccionista de la administración Trump.

El cuarto lineamiento básico de las acciones externas del gobierno de Macri, ha sido *el intento de recomposición de las relaciones con Israel y Uruguay*, afectadas en la firma del polémico memorándum de entendimiento con Irán en 2013 y por los negativos efectos que tuvo el conflicto argentino-uruguayo en torno a la instalación de papeleras.

Un quinto lineamiento consistió en el *intento de reactivación del largamente postergado acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y Unión Europea* -hasta el momento fuertemente condicionado por la postura fuertemente proteccionista de Francia (Pérez Llana, en diario *Clarín*, 31-1-2018).

Por su parte, un sexto lineamiento fue el *intento de dinamización del vínculo con Brasil y de gestación de un MERCOSUR “flexibilizado”, apuntando a la inserción argentina y brasileña tanto dentro del bloque subregional como de la Alianza para el Pacífico*.

Asimismo, en el capítulo regional de la agenda de política exterior podemos marcar como un séptimo lineamiento la *búsqueda de un difícil punto de equilibrio entre motivaciones ideológicas y pragmáticas en las relaciones externas del gobierno de Macri con Venezuela, China, Irán y Rusia, en un contexto regional y mundial de alta polarización ideológica, marcado por la militante oposición de las administraciones de Washington y Tel Aviv a las de Caracas, Teherán y Pyongyang y la también militante postura anti-norteamericana de los gobiernos de Venezuela, Irán y Corea del Norte*. Por un lado, la necesidad ideológica del gobierno de Cambiemos de diferenciarse de la impronta que tuvieron los vínculos con estas naciones durante los de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, a través de la revisión de la “letra chica” de los contratos firmados y sus costos para la economía argentina y la toma de distancia de las posturas abiertamente anti-norteamericanas de Caracas y Teherán para no poner en riesgo la construcción de “relaciones maduras” con Washington. Por el otro, la necesidad pragmática de la gestión de Cambiemos de contar con el financiamiento chino y ruso en sectores de la economía argentina como infraestructura, servicios y energía, y de sacar provecho de las potencialidades de estos mercados como destinos de exportación de los productos agropecuarios del país.

El octavo lineamiento básico de la política exterior del gobierno de Macri ha sido la *continuidad y profundización de los vínculos externos del período 2003-2015 considerados funcionales a los objetivos desarrollistas* de la gestión de Cambiemos. Ejemplos que ilustran esta tendencia fue la continuidad en la utilización de los acuerdos swaps entre los bancos centrales argentino y chino,

instrumento de financiamiento externo que el gobierno de Cristina utilizó en 2009 y 2014 para contar con reservas en el Banco Central y mitigar los negativos efectos de la crisis global iniciada en 2008, la desaceleración económica china del 2013, y la imposibilidad de tomar deuda de los organismos financieros de los países occidentales por el negativo efecto del default de 2001 en la calificación del *status* del país y por la disputa del gobierno de Cristina con los fondos buitres. Los acuerdos swap con China fueron nuevamente utilizados por el gobierno de Macri a principios de su administración para contar con reservas en el Banco Central tras su decisión de salir del control de cambio adoptado por el gobierno de Cristina (el llamado *cepo al dólar*) -salida percibida como necesaria para potenciar las alicaídas exportaciones de las economías regionales y atraer las inversiones externas. Otro ejemplo de continuidad entre los gobiernos kirchneristas y el de Cambiemos han sido los contactos económicos con las naciones del Golfo Pérsico, un espacio geográfico tradicionalmente marginal de la política exterior argentina que las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández comenzaron a explorar y que la de Macri está cultivando a través de medidas como la firma de un Memorándum de Entendimiento con el Emirato de Qatar.

Por su parte, el noveno lineamiento del gobierno de Macri consiste en la *centralidad de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en la agenda de prioridades internas y externas*. La puesta en marcha de este lineamiento ha llevado a la gestión de Cambiemos a profundizar la cooperación estratégica con los Estados Unidos. Esta tendencia es, a su vez, la contracara externa de la adopción de un paradigma interno de seguridad -la llamada “doctrina Bullrich”- basado en dos elementos: el abierto respaldo de la Presidencia y del Ministerio de Seguridad al accionar de las fuerzas de seguridad policiales, militares y de Gendarmería para combatir la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado; y una nueva modalidad de rendición de cuentas de dichas fuerzas hacia el interior de las instituciones a las que representan y hacia la Justicia.

Como era de esperarse, la doctrina tiene partidarios y opositores. Según sus impulsores, entre los que se cuentan el presidente Macri, la ministra Bullrich y el Jefe de Gabinete Marcos Peña, la doctrina apunta a revertir el estado de parálisis -vigente desde la década de 1990- en el accionar de las fuerzas de seguridad en la lucha contra la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado. Asimismo, los partidarios de la doctrina confían en que el grueso de la sociedad -y muy especialmente las víctimas de la violencia- respaldan el cambio de política impulsado por el gobierno.

Según los críticos de la “doctrina Bullrich”, entre los que se cuentan funcionarios de la coalición Cambiemos como el constitucionalista radical Ricardo Gil Lavedra, la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional (AMFJN) y organismos defensores de derechos humanos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi), esta nueva modalidad inhibe el contrapeso constitucional del poder

judicial frente al accionar de las fuerzas de seguridad y favorece el “gatillo fácil” de estas últimas (Bertoia, 2018; opinión de Gil Lavedra en *La Nación*, 14-2-2018; declaraciones de la ministra Bullrich en TN, 16-2-2018; y declaraciones de la AMFJN, *La Política Online*, 19-2-2018).

Finalmente, podemos mencionar como décimo lineamiento de la política exterior del gobierno de Macri su *audaz apuesta en favor del paulatino fortalecimiento del multilateralismo político y económico en los asuntos mundiales, como freno al avance de las tendencias unilateralistas y proteccionistas globales lideradas por la administración Trump, y como garantía de continuidad de un orden internacional liberal que permita una conexión más fluida de la Argentina con los mercados y capitales externos para alimentar el crecimiento económico interno y reducir los aún altos niveles de pobreza.*

Conclusiones

Como se ha explicado a lo largo del trabajo, tres elementos vertebran la política exterior del gobierno de Macri: los sistemas de creencias filosóficas e instrumentales del presidente y de su equipo; la confección de un mapamundi de política exterior y de vértices geométricos de vinculación externa; y los lineamientos básicos que, nutridos por el sistema de creencias y operacionalizados a través de la confección de un mapa y de una geometría, orientan el comportamiento de política exterior.

¿En qué medida el análisis de estos tres componentes de la política exterior de la gestión de Cambiemos confirman o no dos supuestos fuertemente instalados en una parte de la literatura académica especializada?, a saber: a) que dichos componentes reproducen fielmente los vigentes en la política exterior de los gobiernos argentinos entre la década de 1990 y la crisis de 2001, en tanto ambas experiencias son expresiones de un modelo *liberal ortodoxo* y de una *estrategia de alineamiento automático con los Estados Unidos*; y b) que los sistemas de creencias, espacios geográficos, vértices geométricos y lineamientos de la política exterior de Macri son esencialmente diferentes a los vigentes en las políticas externas de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, en tanto estas últimas son la expresión de un *modelo neodesarrollista* y de una *estrategia de búsqueda de autonomía o libertad de acción frente a los Estados Unidos* y otras potencias de Occidente (Entrevista de Federico Kucker a Mario Rapoport, diario *Página/12*, 27-11-2016; Entrevista de facundo F. Barrio a Leandro Morgenfeld, diario *Perfil*, 12-11-2016; Taglioni, en blog *Vecinos en conflicto*, 2016).

Los componentes de política exterior de Macri analizados por este trabajo confirman sólo parcialmente estos dos supuestos presentes en una parte de la literatura especializada. Por un lado, es cierto que Macri comparte con Menem algunas creencias propias de la visión liberal. Creencias filosóficas -el optimismo frente al proceso globalizador y sus beneficios para la economía argentina-, instrumentales -la política exterior como una herramienta de promoción de la

apertura de mercados para las exportaciones argentinas y de inversiones extranjeras para la economía local- e incluso lineamientos básicos de la política exterior -la apuesta al MERCOSUR como plataforma de apoyo económico de la acción externa argentina, la importancia de la integración física con Chile y de la vinculación económica con los Estados Unidos y la Unión Europea, el activo compromiso argentino con la promoción de la democracia en la región, la importancia del ingreso del país como miembro de la OCDE a fin de acceder al endeudamiento externo en términos más favorables.

Pero, por otro lado, esta doble interpretación de la política exterior de Macri como un mero retorno a la década menemista y como esencialmente diferente a las políticas exteriores de los gobiernos kirchneristas no toma en cuenta tres elementos empíricos que contradicen la validez de los supuestos vigentes en una parte de la literatura especializada.

En primer lugar, *la diferencia en los contextos internacionales imperantes en los años 1990 y 2010, que cuestiona la validez de caracterizar a la política exterior del gobierno de Macri como un mero retorno a los postulados de política vigentes entre la década de 1990 y 2001.* El contexto internacional de la primera mitad de la década de 1990 se caracterizó por una notoria aceleración del proceso de globalización estimulada por cuatro factores: la hegemonía norteamericana sin ningún rival estatal que la desafiara en términos de poder militar y/o económico -la Unión Soviética, el rival de la Guerra Fría, implosionó en 1991; China comunista, otro rival de la Guerra Fría en la región del Asia-Pacífico, optó por concentrarse en las reformas económicas y en cerrar la brecha económica y tecnológica que la distanciaba de Washington antes que malgastar sus recursos en desafiar estratégicamente a los Estados Unidos, cuyo poder militar era, ya en ese momento, abrumadoramente superior al del resto de las potencias combinadas; Japón, el rival económico de Washington en la década de 1980, comenzó una etapa de crecimiento negativo con el cambio de decenio y no tenía capacidades militares para competir con el poder norteamericano, al igual que las naciones de la Unión Europea, que dependieron del poder estadounidense para resolver las crisis balcánicas de la década de 1990 (Layne, 1993: 5). Por ende, entre el fin de la Guerra Fría -1989- y el estallido de la Guerra en Irak -2003-, la estructura del sistema internacional fue unipolar y *la estrategia predominante en muchos países en la década de 1990* -los casos de la Argentina gobernada por Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), el Brasil bajo la gestión de Collor de Mello (1990-1992), el México gobernado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la Rusia conducida por Yeltsin (desde 1991 hasta las elecciones parlamentarias de 1993) y la China conducida por Deng Xiaoping (1978-1989) y Jiang Zemin (1989-2002)- *no fue la aconsejada por la visión realista tradicional, es decir, la de balancear o contrapesar al poder hegemónico en forma aislada o a través de alianzas de contrapeso junto a otros estados, sino, antes bien, la de acompañarlo, o, en todo caso, no desafiarlo estratégicamente a corto plazo y de modo directo con el hard balancing (balanceo de poder duro, es decir, poder militar con poder militar), sino con formas más suaves y no convencionales de*

balanceo blando a mediano y largo plazo -el *soft balancing* (balanceo suave o blando) de Francia y Alemania privando a Estados Unidos de los votos necesarios en el Consejo de Seguridad para legitimar la guerra de Washington contra Irak en 2003; o el *economic pre-balancing* (pre-balanceo) de China de acumular poder económico y tecnológico para reducir su brecha con el poder hegemónico de Washington en estos ámbitos, evitando expresamente en el corto plazo una carrera armamentista convencional y/o nuclear con las autoridades de la Casa Blanca (Layne, 2006: 8-9; Corigliano, 2017: 37-39). En este contexto internacional de globalización *made in USA* y de exagerado fundamentalismo de mercado, Menem y su equipo creyeron que el camino más corto y sencillo para la inserción internacional argentina pasaba por el alineamiento estratégico y económico con los Estados Unidos y los demás países desarrollados de Occidente.

Por contraposición, la década de 2010 muestra un contexto internacional distinto: desde la guerra de Irak en 2003 y los inicios de la crisis económica global de 2008, Estados Unidos no es más el poder que detenta la primacía global: retiene atributos de poder militar pero necesita del respaldo de otras potencias para garantizar un mínimo de gobernabilidad política y económica global. En este mundo no-unipolar del siglo XXI, China ya no es más un *rising power* como lo era en la década de 1990 concentrado en sus reformas económicas para cerrar la brecha tecnológica y económica con los Estados Unidos. Es, claramente desde la crisis de 2008, un *rised power* que desafía la presencia de los Estados Unidos en el Asia-Pacífico y que constituye, para la política exterior argentina, un vértice crucial no sólo como mercado de colocación de las exportaciones sojeras argentinas -desde 2002-, sino también como proveedor de liquidez financiera y de inversiones para la economía argentina -desde la crisis del 2008-. China es, además, el promotor de mega-acuerdos comerciales que arrinconan el margen de maniobra internacional norteamericano. En este contexto internacional de ausencia de unipolaridad, globalización con sello chino, avance del proteccionismo económico y del unilateralismo político (Brexit, acciones unilaterales de Estados Unidos en Siria) y bloques comerciales en competencia que expresan la competencia geoestratégica entre Estados Unidos, China y Rusia, la política exterior del gobierno de Macri no podría repetir la estrategia de alineamiento con los Estados Unidos, no sólo porque no coincide con su híbrido de creencias alberdiano-frondizista-frigerista, que lo lleva a la diversificación de articulaciones comerciales como medio para suavizar la asimetría de poder con los Estados Unidos y China, sino porque las condiciones objetivas internacionales e internas -especialmente después del alto costo económico, social y político de la crisis de 2001- hacen inviable políticamente una estrategia de alineamiento con Washington en política exterior y de adopción de medidas de ajuste liberal ortodoxo en política económica interna y externa. Por ende, el gobierno de Cambiemos ha adoptado un rumbo de política exterior que pretende evitar los extremos del alineamiento y la confrontación con Washington y uno de política económica interna y externa que combina un liberalismo gradualista con recetas neodesarrollistas que se emparentan con el desarrollismo frondizista-frigerista.

En segundo lugar, *el hecho de que la experiencia kirchnerista en política exterior no fue uniforme porque los condicionantes sistémicos operaron favorablemente en los casos del gobierno de Néstor Kirchner y del primer gobierno de Cristina, pero cambiaron de signo tras la crisis global de 2008 y la desaceleración económica china de 2013* (Actis, Busso y otros, 2017), *obligando al segundo mandato de Cristina a adoptar ajustes importantes en su política exterior* - intentos de acercamiento a los Estados Unidos, al Club de París e incluso al Fondo Monetario Internacional entre mediados de 2013 y mediados de 2014, abortados por la decisión del juez Griesa de no tomar la disputa entre el gobierno argentino y los fondos buitres (Russell, 2016: 90).

En la primera mitad de la década de 2000, los factores sistémicos fueron permisivos para la adopción de una política exterior autónoma o de relativa independencia respecto de los Estados Unidos y los demás países desarrollados de Europa Occidental. Fueron indicadores en esta dirección el acelerado crecimiento económico de China, los altos precios de las *commodities* latinoamericanas alentados por la demanda china, el ascenso de los BRICS como polos de poder, y la emergencia de arquitecturas regionales latinoamericanas sin la presencia de los Estados Unidos -la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) en 2005, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) en 2012 (Corigliano, 2016 a: 39).

Por contraposición, la crisis global de 2008, la desaceleración china de 2013 y la no resolución del conflicto argentino con los fondos buitres privaron de combustible para una política exterior autonomista y obligaron al segundo gobierno de Cristina a oscilar entre los fallidos intentos de acercamiento a los Estados Unidos y las naciones desarrolladas de Europa Occidental -vértices secundario y marginal de la geometría original de la política exterior de Néstor Kirchner-, y la decidida búsqueda de China no sólo como socio comercial sino también como proveedor de liquidez financiera a una economía argentina en dificultades.

En tercer y último lugar, esta doble caracterización de la política exterior del gobierno de Macri como retorno de la vigente entre la década de 1990 y la crisis del 2001 y como sustancialmente diferente de la experiencia kirchnerista-cristinista pasa por alto la existencia de importantes elementos de continuidad entre la política exterior del gobierno de Cristina y la de la actual gestión de Cambiemos, tales como la importancia de China como vértice de liquidez comercial y financiera para la política exterior argentina; o la continuidad y profundización de los proyectos de integración física y económica entre Argentina, Brasil y Chile y de la continuada cooperación con los Estados Unidos en ámbitos como la no proliferación nuclear, la navegación aeroespacial y la lucha contra el cáncer, por tan sólo mencionar algunos ejemplos.

Recibido: 01/03/2018

Aceptado: 02/06/2018

Bibliografía

Actis, Esteban, Busso, Anabella, Calderón, Emilse, Zelicovich, Julieta. 2017. “De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015)”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), N° 125, Rosario, UNR, enero-junio, pp. 48-70.

Alberdi, Juan Bautista. 1896 (1998). *Política exterior de la República Argentina. Bibliografía*, Tomo III de los *Escritos Póstumos de Juan Bautista Alberdi*, 1896, publicado por la Universidad Nacional de Quilmes, 1998.

Ámbito.com. 2017. "La Justicia desestimó la denuncia contra Macri, Michetti y Malcorra por el memorando con Qatar", Buenos Aires, 29 de marzo, en <http://www.ambito.com/877580-la-justicia-desestimo-la-denuncia-contra-macri-michetti-y-malcorra-por-el-memorando-con-qatar>

Barrio, Facundo F. Entrevista a Leandro Morgenfeld. 2016. "Alinearse con Trump tendrá un costo interno para Macri", diario Perfil, Buenos Aires, 12 de noviembre, <http://www.perfil.com/noticias/internacional/alinearse-con-trump-tendra-un-costo-interno-para-macri.phtml>

Bertoia, Luciana. 2018. "¿Efectividad policial o "gatillo fácil"?, revista *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Febrero, <http://nuso.org/articulo/efectividad-policial-o-gatillo-facil/>

Busso, Anabella; Actis, Esteban; y Novello, María Rocío. 2017. “La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China”, en Busso, Anabella (coordinadora), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, Tomo 2, Capítulo 1, Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 11-51.

Camilión, Oscar. 1999. *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996)*, Buenos Aires, Planeta/Todo es Historia.

Corigliano, Francisco. 2008. “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner”, *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, año 11, N° 47, octubre, pp. 8-10.

Corigliano, Francisco. 2016 a. “Configuraciones de orden (¿o de desorden?) mundial, de Westfalia al presente”, revista *Mural Internacional*, Volumen 7, N° 1, Río de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Jan-Jun, pp. 30-34.

Corigliano, Francisco. 2016 b. "Obama in Argentina: The Necessary Restauration of Deteriorated Bilateral Agenda", Buenos Aires, Blog *The Bubble*, March 23, en <http://www.thebubble.com/obama-in-argentina-the-necessary-restauration-of-deteriorated-bilateral-agenda/>

Corigliano, Francisco. 2016 c. "Una política exterior flexible", blog *Bastión Digital*, Buenos Aires, 14 de julio, en <http://ar.bastiondigital.com/notas/una-politica-exterior-flexible>

Corigliano, Francisco. 2016 d. *Los espacios geográficos de la política exterior argentina*, Saarbrücken, Alemania, Editorial Académica Española.

Corigliano, Francisco. 2017. *Estados Unidos y los gobiernos peronistas 1973-1976. De la "Tercera Posición" al híbrido entre tercerismo y alineamiento*, Saarbrücken, Alemania, Editorial Académica Española.

Di Natale, Martín. 2017. "Cumbre de la OMC: no hubo acuerdos, se impuso la confrontación y naufragó el documento final", *Infobae*, 13 de diciembre, <https://www.infobae.com/politica/2017/12/13/cumbre-de-la-omc-no-hubo-acuerdos-se-impuso-la-confrontacion-y-naufrago-el-documento-final/>

Di Natale, Martín. 2017. "Gesto de apertura de los Estados Unidos: Donald Trump restituyó el sistema de preferencias de exportaciones para la Argentina", *Infobae*, 22 de diciembre, <https://www.infobae.com/politica/2017/12/22/gestos-de-apertura-de-los-estados-unidos-donald-trump-restituyo-el-sistema-de-preferencias-para-la-argentina/>

Dueck, Colin. 2006. *Reluctant crusaders: power, culture, and change in American grand strategy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

El Cronista. 2018. "El Gobierno acordó el despliegue de agentes de la DEA en la frontera norte", Buenos Aires, 9 de febrero, <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-acordo-el-despliegue-de-agentes-de-la-DEA-en-la-frontera-norte-20180209-0107.html>

El Economista diario. 2017. "Contra las expectativas, Argentina no volvió a ser mercado emergente", Buenos Aires, 20 de junio, <http://www.eleconomista.com.ar/2017-06-argentina-no-volvio-emergente/>

En el Subte.com. 2018. "Argentina y Rusia firman memorando de cooperación ferroviaria", Buenos Aires, 14 de febrero, <http://enelsubte.com/noticias/argentina-y-rusia-firman-memorando-de-cooperacion-ferroviaria/>

Fabiani, Ornela. 2017. "Argentina y las monarquías del Golfo: el devenir del vínculo durante las administraciones del Frente Para la Victoria (2003-2015)", en Busso, Anabella (coordinadora), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, Tomo 2, Capítulo 1, Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 121-139.

Frenkel, Alejandro y Azzi, Diego. 2017. "Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil", paper presentado en el 6o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI Belo Horizonte, 25 a 28 de julho, Área temática: Análise de Política Externa

García Calvo, Carola. "El papel de las ideas, valores y creencias del líder en la definición de acciones de política exterior: España 2000-2008", revista Relaciones Internacionales, N° 13, Madrid, Grupo de Estudios de las Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, GERI-UAM, febrero de 2010, pp. 35-63.

Gardini, Gian Luca and Lambert, Peter. 2011. "Introduction. Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy", en Gardini, Gian Luca and Lambert, Peter (eds.). *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*, New York: Palgrave Macmillan.

Gil Lavedra, Ricardo. 2018. "Caso Chocobar: los riesgos de la demagogia punitiva", diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de febrero, <https://www.lanacion.com.ar/2108903-los-riesgos-de-la-demagogia-punitiva>

Ikenberry, John G. 2017. "The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?", *Foreign Affairs*, May-June, pp. 3-9.

Indart, Ramón. 2017. "Qué dice el polémico memorándum que firmó el gobierno de Macri con Qatar", diario *Perfil*, 17 de noviembre, <http://www.perfil.com/politica/que-dice-el-polemico-memorandum-que-firmo-el-gobierno-de-macri-con-qatar.phtml>

Infobae. 2018. "EEUU excluyó a la Argentina del régimen de aranceles al acero y el aluminio", Buenos Aires, 22 de marzo, <https://www.infobae.com/economia/2018/03/22/eeuu-excluyo-a-la-argentina-de-los-aranceles-al-acero-y-al-aluminio/>

iProfesional. 2017. "Gesto de Trump a Macri: Argentina volverá a exportar a Estados Unidos dentro del sistema de preferencias", Buenos Aires, 23 de diciembre, <http://www.iprofesional.com/notas/260832-estados-unidos-exportaciones-industria-pymes-economias-regionales-francisco-cabrera-Gesto-de-Trump-a-Macri-Argentina-volvera-a-exportar-a-Estados-Unidos-dentro-del->

sistema-de-preferencias

Kucker, Federico. Entrevista a Mario Rapoport. 2016. ““Macri está confundido en la política exterior”, *diario Página/12*, Buenos Aires, 27 de noviembre, <https://www.pagina12.com.ar/5465-macri-esta-confundido-en-la-politica-exterior>

La Política Online. 2018. “Los jueces criticaron a Macri por su “indebida injerencia” en el caso Chocobar”, *La Política Online*, Buenos Aires, 19 de febrero, en <http://www.lapoliticaonline.com/nota/111304-los-jueces-criticaron-a-macri-por-su-indebida-injerencia-en-el-caso-chocobar/>

La Política Online. 2018. “Marcos propuso cobrarles la atención médica a los extranjeros”, *La Política Online*, Buenos Aires, 27 de febrero, <http://www.lapoliticaonline.com/nota/111471-marcos-propuso-cobrarles-la-atencion-medica-a-los-extranjeros/>

La Política Online. 2018. “Evo dio marcha atrás y atenderá gratis a pacientes argentinos”, *La Política Online*, Buenos Aires, 28 de febrero, <http://www.lapoliticaonline.com/nota/111497-evo-dio-marcha-atras-y-atendera-gratis-a-pacientes-argentinos/>

La Política Online. 2018. “Evo desmintió haber rechazado un acuerdo de reciprocidad con Argentina”, *La Política Online*, Buenos Aires, 28 de febrero, <http://www.lapoliticaonline.com/nota/111486-evo-desmintio-haber-rechazado-un-acuerdo-de-reciprocidad-con-argentina/>

Layne, Christopher. 1993. “The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise”, *International Security*, Vol. 17, N° 4, Spring, pp. 5-51.

Layne, Christopher. 2006. “The Unipolar Illusion Revisited. The Coming End of the United States’ Unipolar Moment”, *International Security*, Vol. 31, No. 2 (Fall 2006), pp. 7-41.

Lugones, Paula. 2018. “Golpe a la industria argentina: Donald Trump anunció que impondrá aranceles al acero”, *diario Clarín*, Buenos Aires, 1° de marzo, en https://www.clarin.com/economia/donald-trump-anunciaria-hoy-aranceles-acero-golpearia-exportaciones-argentinas_0_BkNwbvS_f.html

Lugones, Paula. 2018. “Congresistas de EE.UU. apoyan el ingreso argentino a la OCDE”, *diario Clarín*, Buenos Aires, 23 de abril, https://www.clarin.com/economia/congresistas-ee-uu-apoyan-ingreso-argentino-ocde_0_Syu59hjh.html

Malamud, Andrés. 2011. “Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?”, in Gardini, Gian Luca and Lambert, Peter (eds.), *Latin American Foreign*

Policies between Ideology and Pragmatism, New York: Palgrave Macmillan, pp. 87-102.

Malcorra, Susana. 2016. "La política exterior argentina: determinantes y prioridades", conferencia magistral de la canciller Susana Malcorra en auditorio del Campus Alcorta de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Martes 8 de noviembre, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=yIjNRxm394c&feature=youtube>

Mastropierro, Oscar. 2016. "La política exterior del gobierno de Macri hacia la región", paper presentado ante el VIII Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 23, 24 y 25 de noviembre.

Ministerio de Relaciones Exteriores. 2017. Discurso de la Canciller argentina, Susana Malcorra, en ocasión de la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA del 3 de abril de 2017, donde se consideró la situación en Venezuela, en <https://www.mrecic.gov.ar/venezuela-debe-asegurar-la-separacion-de-poderes-el-estado-de-derecho-los-derechos-humanos-y-las>

Ministerio de Relaciones Exteriores. 2018. "Argentina - EE.UU.: Faurie y Tillerson ratificaron el rumbo positivo de la relación bilateral", Información para la Prensa N°: 033/18, Buenos Aires, 04 Febrero 2018, en sitio web <https://www.mrecic.gov.ar/argentina-eeuu-faurie-y-tillerson-ratificaron-el-rumbo-positivo-de-la-relacion-bilateral>

Morales Solá, Joaquín. 2018. "Hay que hablar de una vez sobre cómo va a ser la ley de inmigración en la Argentina", Buenos Aires, diario *La Nación*, 28 de febrero, en <https://www.lanacion.com.ar/2113073-hay-que-hablar-de-una-vez-sobre-como-va-a-ser-la-ley-de-inmigracion-en-la-argentina>

Niebeskilwiat, Natasha. 2018. Entrevista. "Nuevo embajador en Washington: "El interés de EE.UU. en Argentina es político, el nuestro es económico", diario *Clarín*, 12 de enero, https://www.clarin.com/politica/nuevo-embajador-washington-interes-ee-uu-argentina-politico-economico_0_HJ1Nes8NG.html

Oviedo, Eduardo Daniel. 2016. "Estudio preliminar de las relaciones argentino-chinas a principios del gobierno de Macri, *Jiexi Zhongguo, Análisis y pensamiento iberoamericano sobre China*, 19ª, Segundo trimestre, en http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/jiexi_zhongguo19.pdf

Paradiso, José. 1993. *Debates y trayectoria en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Pérez Llana, Carlos. 2018. "Política exterior; revisar la agenda", diario *Clarín*, Buenos Aires, 31 de enero, https://www.clarin.com/opinion/politica-exterior-revisar-agenda_0_Sk_TyORrf.html

Perfil. 2018. "Los limones argentinos vuelven a EE.UU. después de 17 años", 19 de abril, <http://www.perfil.com/noticias/economia/los-limones-argentinos-vuelven-a-eeuu-despues-de-17-anos.phtml>

Redacción BBC Mundo. 2017. Cancilleres de 12 países de América y el Caribe suscriben en la "Declaración de Lima" que Venezuela "no es una democracia", *BBC Mundo*, 9 de agosto, <http://www.bbc.com/mundo/40871449>

Redacción BBC Mundo. 2017. "Cómo votaron los países latinoamericanos en la resolución de la ONU contra la decisión de Estados Unidos de reconocer a Jerusalén como capital de Israel", *BBC Mundo*. 21 de diciembre, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42449990>

Redacción BBC Mundo. 2018. "Su presencia no será bienvenida": Perú retira la invitación al presidente Nicolás Maduro a la Cumbre de las Américas por la "ruptura de la democracia" que vive Venezuela, *BBC Mundo*, 15 de febrero, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43054144>

Russell, Roberto. 1996. Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", en *Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 204*, de FLACSO / Argentina, Buenos Aires, julio.

Russell, Roberto. 2016. "U.S-Argentine Relations: The Years of Cristina and Obama", en Domínguez, Jorge I. and Fernández de Castro, Rafael, *Contemporary U.S-Latin American Relations. Cooperation or Conflict in the 21st Century?*, New York, Routledge, pp. 83-105.

Serbin, A. 2016. "América Latina y el Caribe frente a los desafíos de un nuevo entorno global: el impacto de la nueva bipolaridad China-Estados Unidos y los mega-acuerdos", en Pastrana Buelvas, E., y Jost, S., *Incidencias regionales y globales de la Alianza del Pacífico*, México D.F., Fundación Konrad Adenauer, Editorial Gedisa, pp. 25-60.

Taglioni, Augusto. 2016. "La política exterior de Macri, un año después". Blog *Vecinos en conflicto*, Buenos Aires, 12 de diciembre, <http://www.vecinosenconflicto.com/2016/12/la-politica-exterior-de-macri-un-ano.html>

Todo Noticias (TN). 2017. "Jerusalén: la Argentina criticó la decisión de Donald Trump de trasladar la embajada", *Todo Noticias (TN)*, Buenos Aires, 6 de diciembre, https://tn.com.ar/internacional/argentina-critico-donald-trump-por-trasladar-la-embajada-de-tel-aviv-jerusalen_838614

Todo Noticias (TN). 2018. "Patricia Bullrich volvió a respaldar a Luis Chocobar: "Tenemos que cuidar a los que nos cuidan", *Todo Noticias (TN)*, Buenos Aires, 16

de febrero, https://tn.com.ar/politica/patricia-bullrich-volvio-respaldar-luis-chocobar-tenemos-que-cuidar-los-que-nos-cuidan_851666

Tokatlian, Juan. 2018. “Relaciones con EE.UU. ¿nueva etapa?”, diario *Clarín*, 2 de febrero, https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html

Tokatlian, Juan y Russell, Roberto. 2017. “Macri: en busca de una nueva inserción internacional”, *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona, abril, pp. 216-222, https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2016/macri_en_busca_de_una_nueva_insercion_internacional

Van Klaveren, Alberto. 1992. “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar”, revista *Estudios Internacionales*, N° 98, abril-junio, pp. 169-216.

Walt, Stephen. 1998. “International Relations: One World, Many Theories”, *Foreign Policy*, Spring.

Zlosillo, Miguel y Benedikter, Roland. 2017. “El gran túnel: las Relaciones Entre Argentina y Chile Llegan a Una Nueva Dimensión”, *Council on Hemispheric Affairs*, November 28, <http://www.coha.org/el-gran-tunel-las-relaciones-entre-argentina-y-chile-llegan-a-una-nueva-dimension/>

El entramado represivo durante el tercer peronismo (1973-1976). Entre el sentido común y las nuevas aproximaciones analíticas

The repressive network during the third Peronism (1973-1976). Between common sense and new analytical approaches

EZEQUIEL BERLOCHI

Licenciado en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: eze_berlochi@hotmail.com.

Resumen

El presente trabajo se propone indagar, a modo de estado de la cuestión, sobre el complejo período de 1973-1976 en la Argentina, haciendo hincapié en lo referente a la heterogeneidad de los entramados represivos presentes durante el tercer gobierno peronista. Para ello, proponemos revisar cierto “sentido común” relacionado a la derecha peronista y al surgimiento de grupos represivos de carácter paraestatal, centrados en la actuación de un grupo represivo todopoderoso como sería la Triple A, además de ponderar los estudios sobre la represión en los ámbitos locales. De este modo, planteamos la existencia de una “zona gris” en lo que hace a la represión, existente entre el accionar de grupos paraestatales y actores que no terminan de quedar en claro su adscripción a dichos

Abstract

The present work intends to investigate, as a state of affairs, the complex period of 1973-1976 in Argentina, emphasizing the heterogeneity of the repressive frameworks present during the third Peronist government. For this, we propose to review certain “common sense” related to the Peronist right and the emergence of parastatal repressive groups, focused on the performance of an all-powerful repressive group such as the Triple A, in addition to pondering the studies on repression in the local areas. In this way, we propose the existence of a “gray area” in terms of repression, existing between the actions of parastatal groups and actors that are not clear about their affiliation to these groups or to the armed or security forces, but they would be linked to the party itself, if not to simple individuals without a

grupos o a las fuerzas armadas o de seguridad, sino que estarían vinculados al propio partido, cuando no a simples individuos sin una adscripción definida.

a defined ascription.

Palabras clave

Derecha peronista – violencia política – represión

Keywords

Peronist right - political violence - repression

Introducción

En los últimos años hemos presenciado un recobrado interés por los años '60 y '70. En buena medida, el auge de los estudios de historia reciente, pero también aquellos que abordan la cuestión desde los estudios de memoria, se han visto impulsados por la fuerte presencia de este tema en la agenda pública y mediática. Al mismo tiempo, debemos mencionar los procesos judiciales que se han comenzado a llevar a cabo, sobre violaciones a los derechos humanos en los juicios ocurridos durante la última dictadura cívico-militar. Estos han generado una gran cantidad de trabajos académicos que se han centrado en analizar el gran periodo de 1973-1983, desde diversas perspectivas y sobre diversos aspectos del mismo¹.

Si bien muchos investigadores se han detenido en trabajar en detalle lo acontecido durante la dictadura del “Proceso de Reorganización Nacional”, muchos otros se han centrado en estudiar el periodo anterior, el correspondiente al gobierno constitucional de 1973-1976. Este periodo, si bien es “corto” en cuanto a duración, es sumamente complejo e interesante de analizar por las implicancias que tuvo en el desencadenamiento de la dictadura llevada a cabo por las Fuerzas Armadas el 24 de marzo de 1976.

En ese sentido, en los últimos años hubo (y aún hay) una gran producción académica cuyo objetivo es el de analizar los años del tercer peronismo, a la luz de nuevas fuentes de información como son los testimonios de víctimas o los avances en causas judiciales con las consecuentes declaraciones de los principales implicados². Por otra parte, también hay presente un interés

¹ Una aclaración que nos parece importante realizar en relación a la periodización. Desde nuestra perspectiva, entendemos que el 24 de marzo de 1976 marca claramente un antes y después en relación al periodo anterior, por ello diferenciamos el periodo democrático del dictatorial y no lo entendemos como algo unívoco.

² En 2006 el juez federal Norberto Oyarbide declaró a los crímenes cometidos por la Triple A como delitos de *lesa humanidad*. Paralelamente, durante ese mismo año fueron publicados diversas notas periodísticas que daban cuenta de la detención de Rodolfo Almirón en España, unos de los principales instigadores de la mencionada organización paraestatal, con lo que la cuestión de la violencia política desatada durante el periodo democrático cobró relevancia pública. Además, en el marco de la investigación judicial, Oyarbide llegó a pedir la extradición de la ex-presidenta María Estela “Isabel” Martínez de Perón la cual fue negada por el gobierno

académico en tratar de comprender cómo se llegó a la situación de violencia extrema que culminó en el golpe del 24 de marzo de 1976.

Entre los temas centrales, el más importante es el correspondiente a analizar los entramados represivos, la derecha peronista y la relación, o no, entre este periodo con el posterior. Este “resurgir” de la temática, tiene como objetivo el desprenderse de cierto “sentido común” sobre la derecha peronista y la violencia paraestatal desatada por aquellos años, el cual imperó no sólo en la opinión pública, sino también en varios trabajos, fundamentalmente de corte periodísticos, que buscaron respuesta a los interrogantes de los años '70 desde el retorno de la democracia.

De esta manera, para Juan Luis Carnagui (2010), son tres los ejes por los cuales se ha construido dicho “sentido común”: por un lado, *las investigaciones periodísticas de los años '80* en donde se trazaban lineamientos directos entre la derecha peronista y el proceso represivo abierto con la dictadura militar, donde mucha veces se observa “la construcción de una explicación premonitoria en tanto ‘la derecha peronista’ aparece prefigurada en otras organizaciones de derecha de la historia argentina” (Carnagui, 2010: 1139). Además de este rasgo “premonitorio” que tendría la derecha peronista, para el autor esta corriente tiende a homogeneizar las trayectorias políticas, la militancia y organizaciones bastante diferentes entre sí.

Un segundo aspecto, está vinculado con los estudios sobre el *nacionalismo y la derecha*, donde se suele enmarcar a la derecha peronista dentro del nacionalismo de derecha, en el cual entran diferentes corrientes político-ideológicas tales como el corporativismo, el fascismo, el falangismo y el nazismo entre otras. El último aspecto al que hace referencia el autor, tiene que ver con aquellos trabajos *testimoniales de los '90*. Estos, estuvieron enmarcados en una revalorización de la militancia política de los años '70, aunque la derecha peronista siguió encuadrada dentro de una “relación taxativa con el ‘demonio represor’” (Carnagui, 2010: 1149).

Así, la conformación del “sentido común” sobre la derecha peronista y la violencia política desatada, se limitó a remitir todo crimen o acción violenta, al accionar de grupos de corte paraestatal, siendo el principal la Triple A. Ésta, aparece como una organización terrorista todopoderosa vinculada estrechamente con las Fuerzas Armadas, para las que seguirá vinculada una vez que producido el golpe de Estado. Por otro lado, se suele entender a la Triple A como una organización homogénea y con presencia en todo el territorio nacional.

Nuestra propuesta tiene como fin revisar los aportes realizados recientemente, que tratan de superar este “sentido común”. Nos centraremos específicamente en lo que respecta a los entramados represivos, entendidos como el conjunto diverso de prácticas represivas tanto legales como clandestinas; los cuales terminan generando una especie de “zona gris”, donde no se termina de definir a los responsables de determinados hechos. En alguna medida, el “sentido común” de los años del tercer peronismo, englobaba a todo tipo de hecho violento como

español. Esta intención generó rispideces y una fuerte oposición por parte de sectores sindicales a que se continuara investigando algo que consideraban como parte del pasado que no convenía volver a abrir.

efectuado por la Triple A. Como veremos más adelante, esto no siempre fue así, y muchas veces las vinculaciones del propio partido peronista y los gremios en hechos violentos, terminaron siendo invisibilizadas por el accionar de diversos grupos paraestatales.

La derecha peronista. Una aproximación como término analítico

Como plantea Marina Franco (2012), el peronismo para la década de 1970 se hallaba dividido y fraccionado en dos grandes y heterogéneos grupos los cuales “postulaban su propia interpretación del peronismo como la legítima y trataba de arrastrar al ‘líder’ hacia esa posición, además de invocar su lealtad absoluta a él” (2012: 45). Por un lado, la izquierda peronista representada por la Tendencia Revolucionaria, habría de terminar por hegemonizar dicha facción, lo que no quiere decir que no hubiera otros agrupamientos que se identificaran como pertenecientes a dicha corriente. En segundo término, se ubicaba la derecha peronista, la cual estaba conformada por un amplio conjunto de grupos que la mayoría de las veces se erigían como contraposiciones a aquellos que se habían conformado en torno a la Tendencia Revolucionaria, como puede ser el caso de la Juventud Peronista de la República Argentina, la Juventud Sindical Peronista, el Comando de Organización, la Concentración Nacional Universitaria, entre otros.

A estos, hay que sumar la conformación de grupos armados de carácter paraestatal, cuyo objetivo era combatir a la “infiltración marxista” dentro del movimiento “Nacional Justicialista”³. Para ello, recurrieron a diversas acciones desde las amenazas de muerte, la disolución de reuniones opositoras mediante el uso de la fuerza, llegando al secuestro y asesinato de dirigentes y militantes vinculados a la izquierda peronista como a otras fuerzas políticas de izquierda. La organización paraestatal más conocida por aquel entonces, fue la conformada en el ámbito del Ministerio de Bienestar Social por el propio ministro y secretario privado del general Perón, José López Rega, conocida como Alianza Anticomunista Argentina o Triple A, como ya hemos mencionado. A esta organización se suman otras que tendrían carácter regional como el Comando Libertadores de América (Córdoba); Comando Anticomunista del Litoral (Santa Fe) y el Comando Moralizador Pío XII (Mendoza) entre otros. Más adelante, nos centraremos en ellos cuando veamos lo propio sobre los entramados represivos. Por el momento, detengámonos en cómo entender a la derecha peronista, tema que también suele terminar cayendo dentro del “sentido común” antedicho.

Para Juan Luis Besoky (2012), el término derecha peronista debe ser apreciado a la luz de dos consideraciones que la pondría a salvo del sentido común. Así, “derecha” nunca fue reivindicada por la propia corriente que prefirió autodenominarse “peronismo ortodoxo” o “leal”, más allá de que antagonizaba constantemente con la corriente de la izquierda revolucionaria. En segundo lugar, las organizaciones de la “derecha”, presentaban una importante heterogeneidad, los cuales

³ Término con el cual la línea ortodoxa del peronismo solía referirse a sí mismos.

“provenían en algunos casos de la antigua resistencia peronista mientras que otras llegaban al peronismo desde el nacionalismo populista de derecha. De esta manera es posible pensar la derecha peronista a través de dos vertientes: una proveniente de la derecha nacionalista que se peroniza y otra existente en el mismo peronismo que incorpora conceptos del nacionalismo de derecha” (Besoky, 2012: 17).

Asimismo, para Besoky, esta corriente irá progresivamente incorporando rasgos autoritarios y verticalistas y acentuando su aversión al marxismo de cualquier variante, pasando a convertirse en una *coalición contrarrevolucionaria*. De esa manera, finaliza el autor sintetizando su posición:

“Hemos podido ver, aunque de manera bastante general, la conformación de un peronismo ortodoxo para los años sesenta que verá aumentar sus filas con la llegada de nuevos militantes y organizaciones provenientes del nacionalismo de derecha. Todo esto en el marco de la radicalización política de esos años que si bien por un lado permitió el surgimiento de una nueva izquierda también parece haber generado una nueva derecha. La cual sintetizará los aspectos más conservadores del peronismo con los rasgos más autoritarios y extremos del nacionalismo. Para los años setenta, las diferencias ya visibles al interior del peronismo, adquirirán un carácter marcadamente antagónico cuando la disputa entre la patria socialista y la patria peronista se vuelva irreconciliables” (Besoky, 2012: 20).

La concepción de derecha peronista, se torna compleja, pudiendo ser entendida como una noción cultural o ideológica sobre lo que se entendía por peronismo y sobre lo que era ser peronista. A esto hay que sumar la labor que realizaron algunos militantes que adscribían a esta corriente, para dotarse de un imaginario que los amalgamara y los cohesionara. De hecho, podemos considerar la publicación de diversas revistas como *El caudillo de la tercera posición*, *Las Bases*, *Patria Peronista* que intentaron dotar de sentido, incluso desde lo simbólico, a esta facción del peronismo (Besoky, 2016). No sólo contaron con una adscripción explícita al nacionalismo de derecha, tal como plantea Besoky, sino que también se preocuparon por establecer una historia que los uniera con el peronismo, si se quiere desde sus propios inicios, reivindicando su origen obrero y su historia de lucha por el movimiento desde la “Revolución Libertadora” en la cual habrían tenido una extensa participación en la resistencia. Además, la carta que mejor supieron jugar fue la de la absoluta lealtad al líder, esgrimiendo constantemente el principio de verticalidad y “ortodoxia”.

Con el advenimiento de la Juventud y la Tendencia, el grupo que respondía a la derecha peronista salió a combatir a estos en todos los campos posibles: el partidario, el sindical, el laboral, el educativo, etc. No solamente se contentaron con erigir estructuras paralelas a las de la Juventud, ni tampoco con el espacio que el propio Perón les había asignado dentro del movimiento, sino que también recurrieron a la organización de diversos grupos de choque, para combatir directamente a sus adversarios políticos.

Aquí entramos en un punto bastante complejo, dado que por un lado, dentro del mencionado “sentido común”, se remite automáticamente a cualquier tipo de

acción represiva ocurrida en esos años a la Triple A. Incluso, existe una confusión o por lo menos, cierta incertidumbre por definir desde qué fecha podemos hablar de la existencia de esta organización, con lo cual, todo crimen o acción violenta producida contra organizaciones de izquierda, tanto peronistas como de otros movimientos o partidos, pasa a ser producida por esta organización⁴.

La heterogeneidad del entramado represivo en los '70

Dos son fundamentalmente los rasgos que debemos tener en consideración sobre los entramados represivos en los años '70. Por un lado, la explosión de la interna peronista que terminara resolviéndose de una manera por demás violenta, y que no se limitó a afectar al propio peronismo, sino que se expandió por toda la sociedad. Por otro lado, la desvalorización de la democracia liberal en tanto régimen político y la preeminencia de una salida revolucionaria (Svampa, 2007; Ollier, 2005) generó una situación de extrema violencia. Ante esta situación, el Estado respondió endureciendo las medidas represivas.

Como analiza Marina Franco (2016), a partir de 1955 puede hablarse que comenzaron a perfilarse políticas de represión estatal que presentaron aristas recurrentes y novedosas, configurando de esta manera, un proceso específico basado en “una concepción del conflicto social y político como alteridad extrema, como amenaza total que debía ser eliminada” (Franco, 2016: 18). Estos cambios, como bien menciona la autora, se dieron en paralelo a un clima de inestabilidad política y de una preeminente y marcada autonomía de las Fuerzas Armadas. Además, el clima internacional propició la llegada de la Doctrina de Seguridad Nacional que focalizaba al peligro dentro de las fronteras de la Nación y no ya afuera como prescribía la Doctrina de Defensa Nacional (López, 1987).

Otro elemento que Franco considera importante para entender el entramado represivo, está dado por la instauración de un *estado de excepción*, entendido como aquella situación de “suspensión del orden legal, construcción de una juridicidad sin legalidad y todo ello en nombre de la necesidad de defender un orden que se supone objetivamente amenazado” (Franco, 2016: 20). Esto estuvo acompañado por la construcción discursiva y simbólica de enemigos públicos (Avellaneda, 1986) que podían ser eliminables, al tiempo que el escenario político se militarizaba progresivamente hasta alcanzar los niveles máximos con la dictadura cívico-militar del “Proceso”⁵.

⁴ Algunos autores, como Izaguirre (2012) advierten que la Triple A comienza a actuar a partir de la Masacre de Ezeiza (20 de junio de 1973), otros como Hernán Merele (2014) determinan la puesta en marcha de esta organización en el largo plazo, ubicando un primer punto a arranque con la redacción del Documento Reservado el 25 de septiembre de 1973 para acentuarse luego de la muerte de Perón el 01 de julio de 1974. Finalmente, en el fallo del juez Norberto Oyarbide, a cargo de la causa “Triple A” del 26 de diciembre de 2006, se plantea que la misma podría haber sido puesta en funcionamiento “oficialmente” a fines de 1973 con la designación de Luis Margaride y Rodolfo Eduardo Almirón como Jefe y Sub-jefe de la Policía Federal respectivamente, siendo su “debut” el atentado fallido contra el senador radical, Hipólito Solari Yrigoyen.

⁵ Como sintetiza la autora, “la novedad radica en su confluencia y articulación conjunta, multiforme, variable y creciente en la segunda parte del siglo XX. Entendemos que esta articulación conjunta es la que terminó por configurar las nuevas formas de resolución de los conflictos internos y el disciplinamiento social en estas décadas” (Franco, 2016: 21).

Así, y sobre el tema que es objeto de este trabajo, los gobiernos peronistas de los años '70 supieron utilizar el *estado de excepción* articulando medidas legales como clandestinas. Como plantea Franco,

“desde mediados de 1973 comenzó un proceso de restricción sistemática y permanente de derechos y garantías y una persecución abierta, justificados en la “necesidad” de enfrentar al enemigo interno (intrapartidario y “nacional”). Ello se fue configurando, primero con decretos y leyes de censura (...). Luego, en el marco de un discurso de “aniquilamiento” del “terrorismo criminal” (...) en enero de 1974 se reformó el Código Penal para endurecer las penas vinculadas a la represión del terrorismo y garantizar “la seguridad nacional”. Hacia fines de 1974, tras la muerte de Perón y en el contexto de una escalada de violencia general, terminó por definirse una situación jurídica de excepción a través de la aprobación parlamentaria de una nueva Ley de Seguridad (...) y la instalación del estado de sitio...” (Franco, 2016: 25).

La anterior cita sintetiza los momentos por los cuales atravesaron los gobiernos peronistas desde 1973, donde se evidencia un primer momento del armado represivo estatal mediante la sanción de leyes que apuntaban a reprimir los movimientos contestatarios, (llegando a considerar su completo “aniquilamiento”) hasta la muerte de Perón en julio de 1974, donde la violencia tanto estatal como paraestatal alcanzaron niveles exorbitantes, además del hecho de que las Fuerzas Armadas comenzaron a ir monopolizando poco a poco el escenario político. De esta manera, podemos encontrar que el entramado represivo durante el periodo 1973-1976 estuvo marcado por los siguientes aspectos:

- *Legales*: muertos en enfrentamientos con fuerzas de seguridad (policía o FF.AA.). Téngase en cuenta el andamiaje jurídico sancionado durante esos años, a lo que se suma el hecho de haber sido sancionados por un gobierno constitucional⁶.
- *Clandestinos*: accionar de las fuerzas de seguridad que realizaban ejecuciones sumarias, disfrazadas de enfrentamientos armados. Por otra parte, debemos tener en cuenta que a partir de 1975, ya hay establecida una práctica represiva clandestina por parte de las FF.AA, cuyo caso más notable fue el Operativo Independencia en Tucumán y el operativo en Villa Constitución, casos donde se han comprobado la ejecución de prácticas que anticiparon al *terrorismo de Estado* desplegado luego del golpe.
- *Paraestatales*: accionar de grupos sin una clara identificación institucional, pero que podrían haber estado conformados por

⁶ Ley 28.840 (28 de septiembre de 1974), Decreto “secreto” N° 261 (5 de febrero de 1975), Decreto N° 2770 (6 de octubre de 1975), Decreto N° 2771 (6 de octubre de 1975), Decreto N° 2772 (6 de octubre de 1975).

miembros de las fuerzas de seguridad. El caso más relevante es el de la Triple A, y otros grupos similares.

➤ *Indefinidos o particulares*: muertes ocasionadas por personas que podría no estar enmarcadas en ninguna de las anteriores, siendo sus autores o sicarios o militantes de sindicatos o partidos políticos. Por su imprecisión, muchas veces este tipo de casos se le han adjudicado a grupos paraestatales.

De esta manera, como plantea Franco, la clandestinización de la represión fue escalando progresivamente hasta desembocar en el terrorismo de Estado, con el dispositivo concentracionario de los centros clandestinos de detención y la desaparición sistemática de personas y la apropiación de niños y bebés recién nacidos (Calveiro, 2008). Pero, hasta ese momento, el entramado represivo tuvo, como ya hemos mencionado, un marco heterogéneo alternando prácticas legales (o casi legales) con prácticas clandestinas. En cuanto a este último aspecto, es posible detectar una especie de “zona gris” entre las acciones represivas llevadas a cabo por grupos paraestatales, con ciertos casos que hemos denominado como particulares o indefinidos. En el siguiente apartado profundizaremos esta cuestión.

El accionar de grupos paraestatales. Sentido común y nuevas aproximaciones

Como mencionamos al principio del trabajo, existiría cierto “sentido común” sobre la derecha peronista y sobre la violencia que desencadenó tanto sobre la Tendencia Revolucionaria del peronismo como sobre la izquierda en general, incluyendo a otros actores del espectro político nacional de la época, como el cultural. Esta violencia, habría sido desencadenada por un grupo paraestatal particular que desde el Estado articuló la acción represiva a nivel nacional. De esta manera, la Triple A cobró notoriedad pública sobre todo a partir de trabajos periodísticos de los años ´80 (Verbitsky, 1986; González Janze, 1986), al adjudicarle numerosos hechos como amenazas, intentos de asesinatos, asesinatos, secuestros, entre otros que efectivamente cometieron.

La mayoría de las veces, la actuación de este grupo represivo paraestatal, tendió a ocultar o a pasar desapercibido en la acción represiva a otros actores como miembros del propio partido peronista, dirigentes sindicales o militantes de la derecha peronista. A continuación, pretendemos dar una breve aproximación a las nuevas percepciones sobre este tema, que pretenden alejarse del “sentido común” imperante tanto sobre la derecha peronista como de estos grupos represivos, tal como fue tratado al inicio del presente trabajo.

Una primera aproximación al tema, lo encontramos en el planteo de Humberto Cucchetti (2013), quien parte de analizar las trayectorias de militantes de grupos de la derecha peronista. El autor nos acerca a una primera aproximación donde puede seguirse el derrotero de varios dirigentes políticos vinculados a grupos de la derecha peronista como Guardia de Hierro o la CNU, que luego continuarían

ejerciéndolos diversos cargos y lugares en el peronismo una vez reiniciada la transición democrática en los '80. De este modo, podría desterrarse una aproximación que desde el sentido común se realiza sobre esta facción del peronismo⁷, relativo al perfil extrapartidario de los militantes de esta corriente. Este es un primer rasgo importante a tener en cuenta, que se complementa con el vinculado directamente a la etapa oscura y violenta de los años del último peronismo: la actuación de grupos paraestatales. Hernán Merele (2014) discute la preeminencia que se le dio a la Triple A en los años posteriores a la dictadura cívico-militar, al sostener que “la denominación Triple A utilizada por estas interpretaciones encubre la acción de distintos grupos que actuaron en la represión durante nuestro periodo de estudio, sin tener una vinculación con el Ministerio de Bienestar Social” (Merele, 2014: 3).

Es decir, no estamos solamente ante un reduccionismo al adjudicarle a este grupo represivo un carácter nacional y homogéneo, sino que también ignoramos la violencia desatada en la propia interna peronista, muchas veces adjudicada a esta organización, la cual pasa por completo desapercibida al análisis historiográfico (y podríamos decir, incluso, judicial). Es así como los entramados represivos de los cuales dábamos cuenta anteriormente, terminan generando cierta “zona gris” al no poder separar del todo la acción de grupos paraestatales con algún acercamiento al aparato partidario o a fuerzas de seguridad o armadas, del accionar individual o por encargo. Creemos que estas dos se dieron en paralelo, con el fin de poder ocultar las rencillas internas a nivel partidario. De este modo, podría decirse que la existencia de grupos paraestatales sirvió como *chivo expiatorio* para la realización de acciones que tenían como objetivo el fortalecimiento de la facción “ortodoxa” del peronismo frente a los sectores que respondían a la izquierda peronista.

Como menciona el propio Merele, “el elemento parapolicial pierde peso frente a la acción de las agrupaciones de cuadro del Partido Justicialista y de las propias bases del movimiento” (Merele, 2016: 101). De esta manera, hay una conjunción de elementos que permiten el desenvolvimiento de la represión: por un lado, la propia anuencia (e incluso fomento) del Partido a la resolución de los conflictos internos por la vía de la violencia y por otro, la impronta localista como instrumentación de la proceso de depuración⁸ que experimentó el peronismo.

Sobre el primer aspecto, es relevante la elaboración de un “Documento Reservado” (Franco, 2012; Merele, 2016) de carácter secreto pero que fue rápidamente dado a conocer al público, que mencionaba los lineamientos por los cuales debía realizarse la lucha contra “enemigo marxista” que habría “infiltrado” al movimiento peronista, organizándose para ello, entre otras cosas, un sistema de inteligencia a nivel distrital que a su vez se vincularía con uno central. De más está decir, que este documento planteaba la existencia de una

⁷ En el presente trabajo, no nos abocaremos a las características político-ideológicas de la derecha u ortodoxia peronista, para ello remitimos el trabajo de Juan Luis Besoky (2016) sobre las mismas.

⁸ La depuración de todo elemento “indeseable” (o como se mencionaba en la época, de los “infiltrados” en el movimiento) fue el carácter central que sostuvo y justificó la construcción del aparato represivo al interior del propio partido. Véase Merele (2016) y Franco (2012).

situación de guerra entre los “auténticos” peronistas y los enemigos “infiltrados” en el movimiento.

A su vez, en el plano localista, la lucha contra el enemigo interno se desarrolló violentamente. Como plantea el propio Merele (2016) al analizar el contexto del partido de General Sarmiento, en particular el asesinato de un abogado defensor de presos políticos e importante militante de Peronismo de Base, Antonio Deleroni, cometido por un militante peronista de la derecha que había llevado a cabo el hecho en respuesta a la orden de depuración del movimiento emitida en el Documento Reservado. Las organizaciones de base y las estructuras militantes-partidarias del peronismo “ortodoxo” o de derecha, sirvieron para llevar a cabo la depuración del movimiento. Como sostiene el autor,

“en el marco de la “depuración” interna, los encargados de llevar a cabo el combate de la “infiltración” fueron en mayor medida las propias estructuras de base del movimiento; mientras que al momento de plantearse la ampliación de su alcance al combate de la “subversión”, la acción parapolicial pasó a ocupar el lugar destacado” (Merele, 2016: 114).

De esta manera, en un primer momento no habría una vinculación directa entre organizaciones parapoliciales o paraestatales en lo que hace a la represión o depuración. Más bien, lo que habría, especialmente en el periodo 1973-1974, sería la puesta en práctica del proceso represivo por parte de las estructuras de base o locales, como ser el propio partido o los sindicatos afines, sin una vinculación explícita con organización represiva alguna. Ahora bien, como sostiene Merele, luego de la muerte de Perón nos encontramos por un lado con que el accionar de diversos grupos paraestatales (la Triple A entre ellos) se multiplica, a la vez que la represión pasa a depender en buena medida cada vez más de la estructura de gobierno, especialmente del Ministro de Bienestar Social López Rega.

En este sentido, ¿cómo deberían entenderse aquellos hechos de violencia, tanto amedrentamientos como asesinatos, ocurridos durante la etapa 1973-1974? ¿Puede establecerse una separación tajante entre violencia de base con la violencia propagada por grupos paraestatales que contaban con la anuencia y complicidad tanto del aparato político como de las fuerzas armadas y de seguridad? ¿Podemos hablar efectivamente de la existencia de una “zona gris” en lo que hace al entramado represivo de corte parapolicial, tal como sostenemos?

Todo pareciera indicar que efectivamente hay una “zona gris” en lo que se refiere a la responsabilidad de actores en hechos de violencia que no se vinculaban directamente con las fuerzas armadas o policiales, y que tampoco tenían una participación en grupos de corte paraestatales. Especialmente en el periodo que va de 1973 a 1974, podemos establecer, tal como sostiene Merele (2016), que el proceso de depuración de los elementos “infiltrados” en el peronismo, se llevó a cabo por las propias organizaciones de base, cuando no por el propio partido. No nos olvidemos que, en 1973, se asiste a una lucha entre las facciones de izquierda y derecha por los espacios de poder generados por el partido en el gobierno. Este detalle, no pasa desapercibido en el ámbito local, donde el proceso de depuración se llevó a cabo con mayor intensidad. Y

precisamente es en ese ámbito donde deberemos empezar a mirar la heterogeneidad de los entramados represivos, para lograr una comprensión cabal del periodo, especialmente sobre uno de sus aspectos más oscuros y complejos.

Conclusión

En el presente trabajo hemos pretendido presentar los lineamientos centrales de los nuevos enfoques sobre la derecha peronista y el entramado represivo de los años de 1973 a 1976, en contraposición a cierto sentido común imperante en el análisis académico desde los años de la transición a la democracia. Este sentido común, estuvo dominado por cierto reduccionismo en torno a la experiencia de la derecha peronista y su relación directa con el entramado represivo de aquellos años. Por otra parte, la reducción de la operación por parte de la Triple A, la cual fue identificada como una organización todopoderosa de alcance nacional, también contribuyó a conformar este sentido común sobre la violencia paraestatal, al adjudicarle cientos de casos a esta organización, sin tener en cuenta la participación de actores político del propio partido y de los sindicatos afines en el proceso de depuración interna por la cual atravesó el peronismo.

En este sentido, el presente trabajo se propuso recuperar las recientes investigaciones sobre este problema, revisando las maneras en las que se abordó el tema de los entramados represivos y su relación con la derecha peronista. Así, hemos podido observar que por una parte hay trabajos focalizados a estudiar a la derecha peronista, despojando cualquier sesgo reduccionista o estereotipado en relación a ella. Trabajos como los de Juan Luis Besoky (2013, 2016) y Humberto Cucchetti (2013) apuntan precisamente a profundizar cómo se pensaba la derecha peronista dentro del universo político argentino y particularmente su relación frente a Perón y el peronismo, así como a seguir los derroteros de los militantes que pasaron por esta fracción. Somos conscientes que en estas páginas no hemos profundizado mucho en este tema, y sólo lo hemos revisado muy someramente, pero queremos dejar constancia de que esta cuestión es de suma importancia para el abordaje de la presente temática.

En un segundo lugar, nos centramos en los entramados represivos y lo heterogéneo de estos. Hemos podido construir cuatro tipologías represivas ocurridas durante los años 1973-1976: aquellas denominadas como *legales*, al estar amparadas dentro del andamiaje jurídico-legislativo sancionado por el Congreso; *clandestinas*, a aquellas acciones represivas que llevaron a cabo las Fuerzas Armadas y de Seguridad violando el Estado de derecho, con prácticas que adelantaron la sistemática represión que ejerció el Estado durante los años de la dictadura cívico-militar. En otro nivel, encontramos otros dos entramados, la violencia de carácter *paraestatal*, llevada a cabo por grupos armados sin una clara adscripción orgánica; y la violencia que hemos denominado como *indefinidos o particulares*, por no quedar del todo claro qué actores intervinieron en los mismos. A su vez, estos dos últimos niveles terminan conformando una “zona gris”, es decir, una zona de indefinición relativa a la pertenencia del victimario a un grupo paraestatal determinado o a ninguno, pasando a estar vinculado, posiblemente, a las estructuras partidarias o sindicales.

Sobre este aspecto, hemos recurrido a lo trabajado por Hernán Merele en relación a la importancia del plano local en lo concerniente a la depuración al interior del peronismo y al sentido común sobre el cual se había avanzado en los estudios sobre la Triple A y los diversos grupos paraestatales. Merele recomienda centrarse en el plano local para poder de esa manera tener una visión más acabada sobre el periodo y el modo en que se llevó a cabo la represión:

“Recién en los últimos años han comenzado a realizarse distintas investigaciones que ponen el foco de atención en la manera en la cual la represión “desde arriba” se articuló con las estructuras existentes en los distintos espacios locales para llevar a la práctica la represión “desde abajo”. Este problema es el resultado de la adopción de una mirada que pretende dar cuenta de la cuestión a escala nacional, pero que en definitiva centra su atención en un análisis macro del accionar de las organizaciones parapoliciales tal y como actuaron en Capital Federal y Buenos Aires en los meses posteriores a la muerte de Perón. Una historización del periodo que contemple además la perspectiva que aporta el estudio de caso y la historia local se plantea como una posibilidad de saldar esta carencia” (Merele, 2016: 111).

Igual recomendación persigue Marina Franco, cuando plantea como programa de investigación que

“Sin un trabajo largo de investigación, acumulado y colectivamente construido, sobre los más diversos actores políticos y sociales, sobre los procesos en diversos niveles de la vida política nacional, provincial y local, sobre sus dimensiones microsociales, y sin una evaluación densa que pueda pensar la compleja articulación entre continuidades relativas y cambios sustantivos aún estamos muy lejos de entender el terrorismo de Estado” (Franco: 2012: 324).

Creemos que para abordar un período tan complejo debemos profundizar en las acciones que se dieron en los ámbitos locales, en las posiciones adoptadas tanto por el partido peronista como los sindicatos relativos a la situación interna del movimiento, pero también al interior del propio Estado, en la administración pública. De igual manera, también debe profundizarse en estudiar las construcciones identitarias de la denominada derecha peronista, tal como ha hecho Besoky (2012, 2013), lo que nos permitiría dejar de lado ciertas ideas comunes al imaginario político de que la derecha peronista sólo estaba compuesta por matones a sueldos, sino que, por el contrario, estamos ante una construcción de una matriz identitaria y cultural de un sector del peronismo. De esta manera, hemos pretendido dejar planteado un estado de la cuestión sumamente fértil sobre la derecha peronista y la violencia política durante los años del último peronismo ya entrada en la etapa más oscura de nuestra historia. Estado que, sin lugar a dudas, debe ser profundizado con más investigaciones relativas a los aspectos que plantea Marina Franco (2012) y que todavía no han sido abordadas en las esferas locales.

Recibido: 30/01/2018
Aceptado: 20/05/2018

Bibliografía

- ÁGUILA, G. y otros (Coord.) (2016). *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina. Abordajes a 40 años del golpe de Estado*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- AVELLANEDA, A. (1986) *Censura, autoritarismo y cultura: Argentina 1960/1983*. 2 tomos. Buenos Aires: CEAL.
- BESOKY, J. L. (2010) “La revista El Caudillo de la Tercera Posición: órgano de expresión de la extrema derecha” en *Conflicto Social*, Año 3, N° 3.
- BESOKY, J. L. (2012) “Leales y ortodoxos, la derecha peronista. ¿Una coalición contrarrevolucionaria?” en *Cuarto Taller de Discusión “Las derechas en el Cono Sur, siglo XX”*, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/derechas/wp-content/uploads/2013/09/Besoki.pdf>
- BESOKY, J. L. (2013) “La derecha peronista en perspectiva” en *Nuevo Mundo*
- BESOKY, J. L. (2016) “‘En la patria de Perón, ni judío ni masón’. Aproximaciones a la cultura política de la derecha peronista en los años setenta” en *História e Cultura*, Vol. 5, N° 3. Diciembre.
- CALVEIRO, P. (2008). *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*. Buenos Aires: Colihue.
- CUCCHETTI, H. (2013) “¿Derechas peronistas? Organizaciones militantes entre nacionalismo, cruzada anti-montoneros y profesionalización política” en *Nuevo Mundo*. Disponible en: <https://nuevomundo.revues.org/65363>
- CARASSAI, S. (2013). *Los años setenta de la gente común*. Bs. A. Siglo XXI.
- CARNAGUI, J. L. (2010) “La construcción de un sentido común sobre la “derecha peronista” de los años ’70” en *Antíteses*, vol. 3, n. 6.
- FRANCO, M. (2012). *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y “subversión”, 1973-1976*. Buenos Aires: FCE.
- FRANCO, M. (2016). “La represión estatal en la historia argentina reciente: problemas, hipótesis y algunas respuestas tentativas” en Águila, Gabriela y otros (Coord.), *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina. Abordajes a 40 años del golpe de Estado*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- GOZALEZ JANSE, I. (1986). *La Triple A*. Buenos Aires: Contrapunto.
- GORDILLO, M. (2007). “Protesta, rebelión y movilización de la resistencia a la lucha armada 1955-1973” en James, Daniel (Dir.) *Nueva Historia Argentina*, tomo IX. Buenos Aires: Sudamericana.
- IZAGUIRRE, I. y otros (2012) *Lucha de clases, guerra civil y genocidio en la Argentina. 1973-1983*. Buenos Aires: Eudeba.
- LVOVICH, D. (2006). *El nacionalismo de derecha*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- MERELE, H. (2014) “Notas sobre la Triple A y la represión en el periodo constitucional 1973-1976” ponencia presentada en el taller *La represión en la historia reciente argentina: modalidades locales y regionales y estudios de caso*.

Intercambios sobre experiencias de investigación". Rosario, Museo de la Memoria, 24 y 25 de abril.

MERELE, H. (2015). *La "depuración" ideológica del peronismo en el partido de General Sarmiento (1973-1974). Una aproximación a partir del caso de Antonio "Tito" Deleroni*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de General Sarmiento.

MERELE, H. (2016). "El proceso represivo en los años setenta constitucionales. De la 'depuración' interna del peronismo al accionar de las organizaciones paraestatales" en Águila, Gabriela y otros (Coord.), *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina. Abordajes a 40 años del golpe de Estado*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

PLA, A. (Coord.) (2000). *Rosario en la historia (de 1930 a nuestros días)*, tomo 2. Rosario: UNR Editora.

RODRIGUEZ AGUERO, L. (2013) "Violencia paraestatal y construcción del "enemigo interno". El caso de Mendoza (Argentina), 1973-1976" en *A contra corriente* Vol. 11, N° 1.

ROSTICA, J. (2011). "Apuntes sobre la "Triple A". Argentina, 1973-1976". *Desafíos* 23.

SIGAL, S. y VERÓN, E. (2003). *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Eudeba.

SILVA, N. (2013). "El papel de la revista El Caudillo. Aproximaciones al discurso político de la derecha peronista durante el régimen democrático de los setenta" en *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

SIMONETTO, P. (2015). "El caudillo de la tercera posición. Aproximaciones a la cultura de la derecha peronista (1973-1975)" en *Sociedad y Discurso* N° 26. Universidad de Aalborg.

SVAMPA, M. (2007) "El populismo imposible y sus actores, 1973-1976" en James, Daniel (Dir.) *Nueva Historia Argentina* tomo IX. Buenos Aires: Sudamericana.

VERBITSKY, H. (1986). *Ezeiza*. Buenos Aires: Contrapunto.

VIANO, C. (2000) "Una ciudad movilizada (1966-1976)" en Pla, Alberto (Coord.) *Rosario en la historia (de 1930 a nuestros días)*, tomo 2. Rosario: UNR Editora.

ZAPATA, A. (2015). "Pensar la escalada de violencia y la violencia en escalas. Entramados de la 'lucha antisubversiva' pre-dictatorial. Bahía Blanca, 1974/1976" en *Avances del Cesor*, Año XII, Vol. XII, N° 12, Primer semestre.

Estrategias Aplicadas en Discursos Políticos del Socialismo del Siglo XXI

Applied Strategies in Political Discourses of 21st Century Socialism

LOURDES CALDERÓN

Magister y doctorando. Universidad Tecnológica de Israel.
Correo electrónico: lcalderon1980@yahoo.com

Resumen

El discurso nace de lo que se conocía en la antigua Grecia como oratoria. El contenido de los primeros discursos tenía un peso filosófico, sin embargo, aunque ha habido cambios en el discurso político, es en el siglo XXI que existe una transformación radical por influencia de la ideología del socialismo. Esta estrategia discursiva ha marcado un referente en la historia de los discursos políticos, su impacto social es alto, por lo que es importante analizar los cambios estructurales y la mezcla de estrategias incorporadas a partir del discurso de Hugo Chávez, referente políticos de este socialismo.

Palabras clave

Discurso — Político — Siglo XXI — Estrategias

Abstract

The discourse is born from what was known in ancient Greece as oratory. The content of the first discourses had a philosophical weight, however, although there have been changes in political discourses, in the twenty-first century, there is a radical transformation of discourses under the influence of socialism ideology. This discursive strategy considered a reference in politic discourses history, its social impact is high, so it is important to highlight some of its structural changes and mix strategies incorporated since Hugo Chavez discourse, as politic reference of socialism.

Keywords

Discourse — Politic — 21st Century — Strategies

Desde la antigua Grecia se generó lo que se conocía como oratoria política clásica. Con el transcurso de los años, lo clásico fue remplazado por lo medieval y moderno, pero es en la contemporaneidad que esta oratoria fue concebida, por la profundidad del mensaje (del texto) en discurso. Sin embargo, el discurso político que parecía ser una clasificación más, asume dentro de su proceso de elaboración, algunas cualidades de otros discursos, convirtiéndose en un discurso híbrido que contiene los siguientes elementos: el científico tecnológico al divulgar con un lenguaje específico transformaciones en beneficios de la humanidad. El estético ya que no hay discurso político que no sea bien elaborado y con un análisis exhaustivo de su contenido. Retórico por su función de persuadir y el acompañamiento de gestos como apoyo del discurso. Muchos han incorporado también el histórico cuando atribuyen como referencia eventos del pasado. Incluso ha habido quienes al utilizar citas incorporan el religioso como estrategia discursiva.

Estas cualidades han sido evidentes en algunos líderes, como por ejemplo Che Guevara (Mészáros, 2008), quien proponía como idea principal un orden social, para lo cual usaba el científico tecnológico y retórico al llamar a la conciencia del pueblo y alinearse con ellos a la justicia, la verdad y la humanidad. Gramsci (Mészáros, 2008) compartía esa misma voz, así como József. Los tres usaban lo histórico y el tiempo como una alerta de evitar la catástrofe del mañana. Compartían un sufrimiento del pasado y el optimismo del futuro. Hay que destacar el valor de la retórica en los discursos socialistas, por su alto uso del lenguaje con una finalidad persuasiva.

Se puede destacar los siguientes elementos discursivos, que para este texto se entenderán como dimensiones del discurso:

Figura 1: Dimensiones del discurso



Fuente: elaboración propia

El contenido es toda la temática que se aborda en el discurso. Los elementos y su organización, es la distribución de la información y su orden. La estructura se basa en la forma del discurso que contempla tres fases: inicio, exposición y argumentación. Estos elementos son importantes para la elaboración del discurso en general, y más aún del discurso político ya que es parte de su estrategia el trabajar profundamente estas dimensiones.

Para entender esto, se debe también precisar la ideología del socialismo y sus concepciones más representativas en sus discursos. En los años 60 y 70 América Latina pasó por tres períodos importantes: el "boom" (Colectivo Infrarojo, 2014), como el período creativo o de planificación; la fase insurgente de las revoluciones: cubana y chilena. El segundo momento llamado por la teología de la liberación. El tercero donde América Latina se convierte en el centro del pensamiento universal. Se puede destacar que Cuba es el referente del socialismo, seguido por Perú, Argentina y Chile. Ecuador también vivió luchas populares. Es decir que inició un impulso por el cambio. La revolución social estaba surgiendo, se agudiza en el siglo XX, cuando la globalización levantó más al capitalismo, el socialismo recobra fuerza. El populismo, entendido como una convocatoria directa al pueblo, aparece como una característica principal en este período y representa una oportunidad.

Entonces, en el siglo XXI, el actor de esta revolución es el ciudadano. Los líderes crean bases más sólidas en la apolítica y América Latina retoma la fama de continente populista, con pocas excepciones como Chile, Costa Rica y Uruguay. En este contexto populista se cumple con todas sus dimensiones: comunitario, apolítico, verdadera democracia del pueblo soberano, democracia participativa. En este mismo escenario el pueblo es una "entidad mítica" (Mészáros, 2008) que tiene como principal cualidad la semejanza de sus miembros, en especial entre el líder y seguidores. Una comunidad con armonía, unida, con cohesión y homogeneizada.

En este contexto, hay que añadir las estrategias del discurso del Socialismo del Siglo XXI, que recuperan algunas de su referente histórico como Ché Guevara, pero que aplica los tres tipos de discurso que mencionaba Aristóteles (Pujante, 2010). Deliberativo al mencionar proyecciones del futuro como resultado de la gestión política. En este sentido, marca un juicio sobre los gobiernos del pasado, culpando a los enemigos del populismo, la oligarquía y la política como los culpables de haber quitado la soberanía del pueblo y con la revolución que pregona el socialismo se recuperará lo usurpado y el futuro será mejor para todos. Esto se vincula al otro tipo: el Judicial, al juzgar el pasado, los gobiernos anteriores y sus acciones.

El último tipo, el Demostrativo, se visibiliza al lograr que la audiencia admire la habilidad del orador. Es aquí donde el líder tiene preponderancia, pero el líder con características populistas, es decir, carismático capaz de que el pueblo lo identifique como parte de él. Sus atributos personales, elementos biográficos y comportamiento forman su discurso no verbal. Manera de vestir, uso de lenguaje, habilidades artísticas, gustos gastronómicos; son parte de la personificación del portavoz del pueblo. "El líder no solo representa sino encarna al pueblo" (Zanatta, 2014).

Esta hibridez ha logrado construir una operación semántica de retórica, en el que la narrativa, el contenido y la estructura del discurso ha logrado establecer un modelo, que ha sido cimentado por un líder político del socialismo en Latinoamérica: Hugo Chávez.

Estrategias de discurso

En el siglo XX es cuando se afirma la “fama de continente populista” (Zanatta, 2014) por lo que los líderes del socialismo que emergen en esta época rescatan y establecen estrategias en el contexto discursivo, sobre todo con la llamada Revolución Bolivariana, o el Socialismo del Siglo XXI, ideología que fueron difundidas en los discursos de Hugo Chávez, presidente de Venezuela en ese entonces.

La comunicadora Alicia Elizundia (Elizundia, 2013) afirma que Chávez estableció un nuevo género discursivo en la política al incluir textos en función de construir sentidos y significados que tributan a las nuevas relaciones de poder, la nueva cultura e ideología. Por ello es importante analizar su estrategia discursiva, como referencia del discurso del socialismo en el siglo XXI.

Sus discursos marcaron pensamientos y valores que hasta hoy se mantienen en los discursos de los presidentes de Latinoamérica, que son cercanos a la ideología. El desarrollo discursivo configura la hibridez, refuerza la intención del autor y persigue los factores de: convencer, persuadir y conmovir. A continuación se explica más a fondo las estrategias aplicadas.

Ejes temáticos

Los ejes temáticos son la base de la construcción del concepto comunicacional. Es el eje de una campaña, de una ideología, entre otras. Esto también lo señala Charaudeau (Charaudeau, 1992), cuando menciona que estos ejes instituyen categorías que permiten seleccionar los diferentes tópicos que desarrolla cada discurso en un área definida.

El socialismo del siglo XXI estableció muy claramente sus dos enfoques, que son: crisis y cambio. Estos dos son elementos clave en la construcción de su discurso. Por ejemplo, al referirse a cambio, estableció propuestas de mejoramiento. El vocero del discurso o líder se presenta como reivindicador y salvador, que no solo representa al pueblo, sino que como se había mencionado antes, encarna al pueblo; parte esencial por la que se relaciona con la teoría del populismo.

El líder es garante de la soberanía popular que pretenden reorientar el legado bolivariano hacia la recuperación de valores perdidos de la democracia: soberanía, independencia y solidaridad. Ejerce así el papel de líder populista, al ser cumplir con los siguientes parámetros (Zanatta, 2014): comunitario, apolítico, devuelve al pueblo la centralidad y la soberanía, puritativa el mundo moderno a través de los valores del mundo pasado, proclama la igualdad social. Una igualdad que se deriva principalmente de la unidad del pueblo que parte de la semejanza entre sus miembros, incluido el líder. Igualdad que Marx ya lo decía “una sociedad de iguales” (Mészáros, 2008) Hugo Chávez reafirmaba su acercamiento a las concepciones del socialismo de Marx “... Marx vuelve y con él

sus ideas que forman parte insustituible del conjunto de ideas de esta revolución” (Socialista, 2015).

La crisis del pasado señalada varias veces por el líder y compartido por el pueblo es repudiada y atacada con una propuesta de cambio. Una credencial liberadora que el líder populista exhibe.

Uso de instrumentos de la propuesta

Los ejes mencionados anteriormente requieren de instrumentos conceptuales que fundamenten su propuesta. Es decir, en el socialismo del siglo XXI, al hablar de cambio se refiere a: revolución, unidad nacional y latinoamericana, pueblo (construcción una nueva república). Similar al orden social que pretendía Che Guevara, donde la humanidad era la prioridad y que en el caso de Chávez lo resume en la palabra pueblo, pero el pueblo del populismo, es decir el pueblo soberano.

Mientras que en el caso de crisis, la oposición o gobiernos del pasado son considerados instrumentos conceptuales. Estos términos refuerzan la concepción de los ejes, además que generan una representación social conceptual. La audiencia, por lo tanto, relaciona a la crisis con ciertos partidos de gobierno o con ciertas ideologías políticas, como el capitalismo, entre otros. El líder resalta en su discurso el dolor por lo hecho al pueblo, por lo arrebatado al pueblo, por el presente desesperanzador y sobre este argumento presentan el cambio, donde se reintegra lo perdido: los valores, la soberanía y esto es posible solo a través de la unidad y la igualdad del pueblo. Una revolución social que es la clave del cambio y que requiere una transformación social continua (Mészáros, 2008). Este cambio vuelve a dar participación al pueblo. Chávez se presentaba como ajeno a la política, parte de un nuevo movimiento llamado Partido Socialista Unidad de Venezuela, que condenaba moralmente el pasado y a trataba como enemigos a quienes consideraba culpables, la crisis de Venezuela era la consecuencia de los malos gobiernos, pero la revolución presentada por este líder ofrecía un futuro mejor.

Contenido

En este punto se establecen las ideas principales que se tratarán. Aquí se trabaja el propósito u objetivo. Sin embargo, la mayoría de discursos en la actualidad trabaja los contenidos por un tema específico y se apoya de una ayuda memoria.

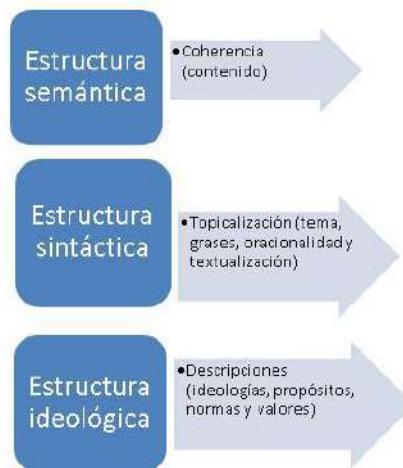
Esta ayuda memoria contiene toda la información, que se considera relevante. Por ejemplo, si el tema es la inauguración de un nuevo local. La ayuda memoria tendrá información de metros de construcción, servicios o productos que oferta, horarios de atención, historia de la compañía, premios, acuerdos, entre otros datos importantes. Estos datos también serán parte del argumento del discurso.

Para el desarrollo de contenidos, vale la pena plantearse las siguientes preguntas: a quién va dirigido, cuál es el mensaje principal y qué datos se requiere.

Organización de elementos

En este punto se establece la estructura, es decir la forma. En el caso de Chávez se aplicaba una construcción discursiva no tan común, como es la que se conoce como etnicidad, donde se considera tres tipos de estructura:

Figura 1: Organización de estructura de contenido



Fuente: elaboración propia

Argumentación

El argumento es un conjunto de ideas coherentes, que dan más validez a un discurso. No es letanía, es un texto que tiene veracidad y que además puede ser comprobado con datos, por ejemplo, al decir el gobierno ha crecido económicamente, este argumento puede ser verificado con estadísticas.

En la argumentación Según Caruman y Quiroga (Caruman, 2010) hay cuatro tipos de argumentos: datos y hechos, explicaciones, valores y autoridad. Estos autores sugieren que en la estructura del discurso se incorpore el orden de los argumentos usando lo recomendado por la retórica clásica, es decir el orden nestoriano 2, 1, 3. Entonces se inicia con argumentos medianamente fuertes, seguido por los más débiles y termina con los más fuertes.

Datos y hechos

Estos argumentos son los que se apoyan en cifras, estadísticas y datos incuestionables. En el contexto del discurso, no solo es parte de la argumentación, sino que también sirven de pruebas que validan el contenido y que a su vez dan credibilidad al orador. Este recurso es muy usado, en lo que se llama periodismo de datos. Los cuadros estadísticos en las notas informativas han logrado mostrar los resultados sociales, económicos, políticos, educativos, entre otros.

Una cifra siempre impresionará, informará y creará expectativa. Lo importante también es que aunque este tipo de argumento es relevante y tiene muchos beneficios, hay que evitar construir un texto que se contradiga con los otros tipos de argumentos. En este punto, hay que considerar el uso de la universalización, como lo explicó Habermas (Prior, 1983) para legitimar el

discurso, como por ejemplo: cifras de seguidores, cifras de revolucionarios, entre otros.

Argumentos basados en explicaciones

En este tipo de argumento, es donde se aplica la conocida teoría de la persuasión (Hovland, 1957) En este punto, no sólo se pretende que la audiencia entienda el mensaje, sino que se sienta atraída y en el punto más ambicioso, persuadida, por el pensamiento o la idea que se plantea en el discurso. La pretensión es un cambio de actitud, de decisión, incluso que pueda permitir una transformación cultural.

Para esto, este argumento se apoya en algunas definiciones, tales como: descripciones, definiciones, relaciones de casualidad o consecuencias. El uso de mensajes formativos, es el caso que se aplicó en el socialismo, al explicar el proceso del bolivarianismo. En la frase “No es lo mismo hablar de revolución democrática que de democracia revolucionaria. El primer concepto tiene un conservador; el segundo es liberador” (Marín, 2018) Se puede entender este tipo de argumentos, Chávez explica al pueblo un concepto principal de su ideología, resaltando a la democracia revolucionaria y relacionándola con la libertad. Uno de los valores dentro de su propuesta de cambio.

De la misma manera en la frase "Vencer significa lograr la concreción firme, la concreción profunda, la concreción plena e integral del proyecto nacional de Simón Bolívar” (Salazar, 2015). Chávez vuelve a explicar la palabra vencer como parte de la ejecución de la meta de Bolívar que está relacionada con la libertad de Latinoamérica. Con estas frases incorporadas en su discurso, Chávez iba enseñando al pueblo los conceptos base de su ideología y de su revolución.

118

Argumentos basados en valores

Este tipo de argumento implícitamente está involucrado con los otros tipos de argumentos, ya que los valores se atraviesan. Estos dependerán de la ideología con la que se trabaje el discurso y además deben tener relación con los valores sociales. Aunque pueden ser también nuevos valores, en el caso del socialismo del siglo XXI, que fue un valor construido como latinoamericano.

En el caso del socialismo del siglo XXI que incorporó valores ideológicos, nacionales, culturales, morales, religiosos, cercanamente relacionados con los ya hablados por Che Guevara, al resaltar la justicia, la verdad y la humanidad. Chávez resaltaba los mismos, pero adiciona otros: libertad, solidaridad, soberanía, independencia; estos como valores ideológicos. Mientras que la honestidad, lealtad y la verdad, como valores morales. Los valores nacionales se presentan en los productos del país de Venezuela, como petróleo, oro y tierra. Los valores culturales resaltan la gastronomía, lugares turísticos, fiestas, música; estos son muy usados también como parte de su presentación de líder populista. Pero a esto agrega valores latinoamericanos, retomando de Bolívar, la unidad y presenta al socialismo como otro valor más.

Argumentos basados en la autoridad

En este punto, el vocero u orador es lo importante. El discurso está ligado al prestigio, al saber, a la notoriedad de quien lo dice. La imagen y reputación del orador son importantes. Si el orador es más aceptado y tiene credibilidad la persuasión del discurso será más fácil de llevar a cabo. En este sentido Chávez logró convertirse en la voz del pueblo y en ser reconocido de esa manera. El pueblo confiaba en él y lo reconocía como líder. Su imagen, muy ligada a la imagen de líder populista, al vestirse como comandante; su lenguaje al usar palabras coloquiales usadas por el pueblo “No vamos a permitir que nos mamen gallo” (que nos engañen); junto a su carisma hicieron que su argumento se base en la autoridad, en su liderazgo.

Uso de figuras de repetición

El uso de frases que se distinguen en el discurso, no solo por el curso del texto, sino también por su reiteración. Estas frases comprenden fonemas, palabras, sintagmas y oraciones. Cumplen con dos tipos de repeticiones, la una como elementos idénticos, donde la misma frase o palabra se repite al principio, interior o final del enunciado. El más usado es la conduplicación, que es el uso de dos elementos de la frase, por ejemplo: “...Simón Bolívar, nuestro padre, dijo un mundo equilibrado - un universo - un universo equilibrado para tener la paz y el desarrollo”ⁱ. Un universo sería la palabra como conduplicación.

“Hoy tenemos patria y pase lo que pase en cualquier circunstancia, seguiremos teniendo patria. “Patria perpetua”, dijo Borges. Patria para siempre, patria para nuestros hijos, patria para nuestras hijas...patria, patria, patria.” La palabra patria sería entonces la conduplicación. En muchos discursos de Chávez las palabras *el Libertador vive* ha sido usado sólo como reduplicación, sin embargo al unirle con otra de sus frases se convierte en una conduplicación. “Mientras exista Revolución Bolivariana, el Libertador vive”. De la misma manera el uso de epanalepsis, es muy común, al repetir una palabra de forma continua, por ejemplo: “Obama eres un fraude, un fraude total”ⁱⁱ. De esta manera se resalta y se refuerza una idea.

En otras ocasiones se prefiere realizar la repetición de un elemento final o de un grupo de palabras como oraciones o versos. Aunque este uso retórico se usa más en la literatura, como lo hace Antonio Machado (Machado, s.f.) en el siguiente texto:

...“ La plaza tiene una torre,
la torre tiene un balcón,
el balcón tiene una dama,
la dama una blanca flor.
ha pasado un caballero
-¡ quién sabe por qué pasó !-,
y se ha llevado la plaza,
con su torre y su balcón,
con su balcón y su dama
su dama y su blanca flor.”.

Las palabras torre, dama, balcón y flor cumplen con lo llamado Anadiplosis. Chávez también aplicó esto, usando la palabra por amor, en el discurso de campaña de las elecciones presidenciales del 2006 (*Aporrea, 2006*):

“Siempre todo lo he hecho por amor,
Por amor al árbol, al río, me hice pintor.
Por amor al saber, al estudio,
Me fui de mi pueblo querido, a estudiar,
Por amor al deporte me hice pelotero.
Por amor a la patria me hice soldado.
Por amor al pueblo me hice Presidente,
Ustedes me hicieron Presidente,
He gobernado estos años por amor.
Por amor hicimos Barrio Adentro,
Por amor hicimos Misión Robinson,
Por amor hicimos Mercal,
Todo lo hemos hecho por amor.
Aún hay mucho por hacer.
Necesito más tiempo.
Necesito tu voto.
Tu voto por amor”

Estas figuras de repetición son más efectivas cuando el discurso político está conectado, por ejemplo si todos los ministros de Estado incorporan frases o palabras que son parte de la línea de Gobierno.

120

Adjetivación

El uso de adjetivos ha sido tradicional en el proceso de construcción del discurso, sin embargo, también hubo muchos casos que había un excesivo uso de adjetivos, lo que convertía al discurso en versos literarios dramáticos.

Sin embargo, sigue siendo parte importante en un discurso, cuando se lo usa correctamente, por sus medios descriptivos y caracterizadoras. También porque tiene la capacidad de caracterizar el estilo propio de cada orador. Los más usados son: el adjetivo que señala el significado del sustantivo, por lo cual es conocido como adjetivo especificativo y el explicativo o calificativo el cual su significado está implícito.

En la frase "Mi opinión firme, plena, como la luna llena, irrevocable, absoluta, total"ⁱⁱⁱ Chávez usa dos tipos de adjetivos, luna llena sería el explicativo y firme, plena, irrevocable, absoluta y total; son parte del adjetivo especificativo. En la frase "Come here, mister Danger, cobarde, asesino, eres un genocida, eres un alcohólico, eres un borracho, eres un inmoral, eres lo peor, mister Danger, eres un enfermizo, lo sé personalmente" (Universal, 2013) Los adjetivos calificativos son usados repetidamente, sin embargo, hay que tener cuidado con el uso de adjetivos, porque puede volver al texto aburrido y monótono, pero siempre son un recurso que enriquece un texto.

Ironía o antífrasis

La ironía también es un recurso usado con frecuencia, y sobre todo si hablamos en los discursos políticos de Socialismo del siglo XXI. De esta manera el texto dice algo pero se entiende lo contrario, además el texto va acompañado del tono de voz del orador. Se podría decir que la ironía tiene su propio tono. En este sentido, se debe conocer y analizar bien lo que se llama como los datos comunes. Esto es lo que conocen emisor y receptor, para que los dos puedan entender la verdadera intención del texto. Esto implica también que el lenguaje debe ser coloquial. Este recurso retórico, tiene otros similares, que han sido muy explotados en el Socialismo del Siglo XXI, como son: sarcasmo, antífrasis, asteísmo, carientismo, clenasma, diasirismo y mimesis.

La intención del orador es importante también en la aplicación de estas formas, comúnmente ha usado algunos recursos figurativos como: preguntas retóricas, dilogías, metáforas, alegorías, énfasis, perífrasis, paradojas, comparaciones, etc. "Creo que Obama, si fuera de Barlovento o de algún barrio de Caracas, votaría por Chávez. Obama es un buen tipo (...) Yo votaría por Obama" (Gestión, 2015). "No sería extraño que en Marte haya habido civilización, pero a lo mejor llegó allá el capitalismo, llegó el imperialismo y acabó con ese planeta" (Mundo, 2011)

En estas líneas del discurso de Chávez, por ejemplo se puede incluso sin escuchar al orador, entender la ironía, por el contexto político de Venezuela con Estados Unidos. La audiencia latinoamericana ha apreciado este tipo de recurso en los discursos políticos, incluso le ha penetrado el recurso del humor. Sin embargo, hay una línea muy delgada de pasar al ridículo o de convertir al discurso en pesado y que no sea del gusto de la audiencia. No es algo que puedan usar todos los oradores, dependerá mucho de la personalidad del orador.

El sarcasmo también fue usado por Chávez, como en la frase "Ayer estuvo el diablo aquí; huele a azufre" (País, 2006), que usó luego de la visita de George Bush, ex presidente de Estados Unidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006.

Las alegorías y metáforas fueron herramientas muy usadas por Chávez. "Somos como la sencilla arcilla, que con el fuego se endurece". "Si yo me callo, gritarían las piedras de América Latina". "...nosotros salimos de la tumba y no vamos a volver más nunca a la tumba" (Chávez, Discursos Fundamentales Ideología y Acción Política, 2003). Estas frases no solo que causaban impacto en el pueblo, sino que además despertaba la emocionalidad.

Emocionalidad

En esta parte, se aplica la psicología, un recurso muy usado en la publicidad o en la comunicación, cuando se habla de sensibilización. De la misma manera, el discurso ha adaptado por ejemplo los testimonios, las frases, anécdotas o historias de referencia que se usan con un recurso emocional. Se aplica la estrategia de Noam Chomsky (Chomsky, 1988), es decir, desarrollar el aspecto emocional mucho más que la reflexión, como una clave de persuasión. En este sentido, Chávez usó muchas áreas emocionales del pueblo, como por ejemplo, música protesta que habla de la patria o que resalta a Simón Bolívar. De la misma compartía su fe en Dios y muchas veces comparó a Jesús como otro

revolucionario. "...Cristo es uno de los más grandes revolucionarios que haya nacido en esta tierra..." (Carpineta, 2007) Su discurso siempre resaltó el sacrificio, como parte también de la inspiración religiosa del populismo (Zanatta, 2014).

"Dame tu corona Cristo, dámela que yo sangro. Dame tu cruz, 100 cruces que yo las llevo, pero dame vida porque todavía me quedan cosas por hacer por este pueblo, por esta patria. No me lleves todavía". (Dínamo, 2013) En esta frase, por ejemplo Chávez usó no solo la emocionalidad que representa la fe, Dios, la religión católica que es la mayor practicada en Venezuela, sino también la oración, la súplica y el sacrificio.

La espiritualidad también es parte de esta estrategia, muchos oradores incorporan en la estructura de su discurso, citas, las cuales son de personalidades que trabajan con la emocionalidad, por ejemplo el Papa, Gandhi, Madre Teresa de Calcuta, entre otras. El dominio religioso permite que el vocero se acerque al imaginario religioso e histórico de la audiencia. Recordar a la audiencia eventos del pasado dolorosos, tristes o hechos que representan parte importante de la nación, como batallas o guerras ganadas. También héroes recordados o personajes históricos. Simón Bolívar, etc. "...pero no olvidemos nunca que debe ser siempre referencia vital del pensamiento político revolucionario venezolano, el Bolívarianismo: Simón Bolívar y su pensamiento, su concepto y sus sueños (...)" (Kordán, 2014)

Añade valores simbólicos que legitiman una ideología, institución o imagen. Todo lo cual está en relación con la intencionalidad del emisor y con las finalidades y funciones estratégicas del discurso político, especialmente con la legitimación discursiva del concepto o noción que le interesa promover al político.

Los valores son basados en dominios de experiencia o comportamientos de vida social. Por ejemplo socialismo construido por Chávez tiene los siguientes valores que legitiman su significado: interés social, democracia, bolivarianismo, cristianismo, humanidad.

Interpelación

Muchos oradores aplican lo que se conoce como Interpelación discursiva, sobre todo en el marco del populismo. Es decir que el discurso contiene frases de reclamo, de demanda de una respuesta a algo. Son los cuestionamientos que se realizan a ciertas acciones de otros. Muchas veces se usa para cuestionar algo de la oposición por ejemplo.

Hay ocasiones también que el orador se vuelve representante de la audiencia y usa la interpelación para reclamar a la sociedad, a otras entidades del gobierno su accionar.

"Quizá me queda una pequeña esperanza de que Obama cumpla con lo que prometió en su campaña electoral. Ojalá Obama se dedique a gobernar Estados Unidos y se olvide del imperialismo y de la pretensión de gobernar al mundo" (BBC, 2010) En esta frase, Chávez conceptualiza al discurso socialismo del Siglo XXI, en uso del discurso populista cuando presenta la lucha entre el pueblo y la oligarquía como un enfrentamiento moral y ético, entre el bien y el mal.

En otras ocasiones, Chávez argumentó ser una persona común que ha surgido desde abajo hasta convertirse en una figura extraordinaria. “Yo soy un soldado pero no de fusiles ya. Soldado de ideas y de batallas de esta insurgencia popular, revolucionaria, ideológica...” (Hugo, 2009)

Narrativa

Una configuración narrativa como lo señala Aguirre (Aguirre, 1993) es una enunciación elaborada con ciertas estrategias. Su esencial elemento es el argumento. En este sentido, la narrativa del discurso socialista, emplea un género con una amplia maniobra argumentativa.

Los recursos usados frecuentemente son: tiempo (pausas), metáforas, eufemización y la narrativación al establecer una diferencia con el enemigo y con el pasado, “...nosotros salimos de la tumba y no vamos a volver más nunca a la tumba”^{iv}

Los cambios de entonación, también marca una estrategia importante. El sentido del humor y la apelación a la cultura popular, como parte de su narrativa, ayudan a que el líder socialista establezca una relación empática con sus seguidores y a su vez des caracteriza a los adversarios. Ejemplos:

El lenguaje no es técnico, ni profesional, sino más bien, sencillo, directo, coloquial, con un estilo conversacional e informal que logra un efecto de igualdad con sus seguidores. Hay que resaltar que Chávez fue reconocido por ser un político líder latinoamericano en hacer del humor un arma política. Así que está confirmado que el humor es recomendado pero hay que manejarlo. Correa también pudo usar el humor, una especie de humor basado más en el sarcasmo. Sin embargo, estos dos líderes lograron establecer un lenguaje, un idioma reconocido como el de los defensores de la causa latinoamericana.

En los estilos discursivos clásicos, el uso de la primera persona, no era usual. Sin embargo, Chávez y Correa lo incorporaron, usando el “yo”, en todos sus discursos, lo que devino en un uso comprometido y arraigado. La audiencia lo apreció como el “yo” que se responsabiliza del contenido, del enunciado y mismo tiempo se impone a los demás. De la misma manera, usó el “nosotros” para crear una empatía con la audiencia: “Siempre están presentes los traidores. Cómo evitarlos si hasta el Cristo que tenía un grupo de apóstoles le salió uno. Si eso le pasó al Cristo, bueno, ¿que nos queda a nosotros simples y llanamente seres humanos?” (Chávez, TodoChávez, 2003)

Chávez también reitera y enfatiza aquellos aspectos esenciales con imágenes representativas para la audiencia o con metáforas. “...en un minuto usted puede encenderle la antorcha bolivariana a alguien que ande en la oscuridad...” (Chávez, Sistema Bolivariano de Comunicación e Información, 2004).

Hay que destacar también la narrativa en los cierres discursivos, como algo que llamaba mucho la atención en la audiencia que escuchaba a Chávez y Correa. El uso de refranes, poesía, prosa y retórica emotiva, eran de gran importancia. Permitía que el receptor sienta emoción, nostalgia, alegría y un mix de emociones. “...ahí está Bolívar. Inspirémonos en esa mirada del padre...” (Chávez, TodoChávez, 2002)

En la frase “El pueblo venezolano más humilde, pero claro que se para todos, pero sobre todo para ellos y para ellas, me consumiré gustosamente al servicio del pueblo sufriente para tener patria, ¡viva la patria!” (Chávez, Todochávez, 2012), el cierre resalta la labor del líder y su labor como parte del pueblo de la patria.

“Sigamos dando esta batalla, abriendo los caminos, con mucha fe en la vida, con mucha fe en la patria que estamos construyendo, la patria socialista. Terminamos todos enviándole la más grande manifestación de amor, amor, amor a todo el pueblo venezolano, a toda la Patria Bolivariana. ¡Hasta la victoria siempre!, ¡viviremos y venceremos!, ¡independencia y patria socialista! Mis queridos camaradas” (Chávez, Todochávez, 2012), Chávez continúa animando al pueblo a seguir con la revolución y deja en el pueblo la motivación en continuar unidos luchando.

Relación con la audiencia

Para un orador lograr construir una relación con la audiencia, a través de su discurso, es el ideal. Sin embargo, no es un proceso fácil. La personalidad del orador tiene mucho valor en esto, ya que su carisma es de vital importancia. El discurso entonces debe contener un lenguaje amigable, cotidiano y cercano.

El norteamericano Murphy (Murphy, 2001) afirma que Chávez usaba un estilo informal, lenguaje coloquial y un tratamiento de sentido común que parecía atractivo de las masas. Por lo cual, el uso de términos técnicos en los discursos políticos no es recomendable, entre más familiar es el texto, más comprensible es para la audiencia. Chávez usaba el registro informal para abordar temas relacionados con el dominio público, no usaba conceptos complejos. “No debe haber espacio para bajas pasiones en el corazón de los revolucionarios”^v

También es importante que el discurso muestre interés en la audiencia, es decir, presente información de su entorno, por ejemplo: fiestas patronales, tradiciones, cultura, música, gastronomía, necesidades, entre otros. “...yo desde niño, ustedes saben, fui monaguillo en aquella Iglesia a donde estuvimos, donde estuvimos hace poco en Sabaneta de Barinas, mi amada, la Sabaneta del Camoruco, del Baronero” (Chávez, Todochávez, 2012) “El que sabe, sabe, y el que no sabe cero. Así decía mi abuela”. “Nosotros somos indios, somos caribeños; nosotros tenemos esa sangre caribe, latina” (Chávez, Todochávez, 2012) Este uso de imaginarios compartidos de la cultura popular, términos, anécdotas e historias cotidianas fueron usados, por Chávez, para popularizar y dar a conocer los conceptos básicos del modelo político-ideológico que se desea implantar.

Además de buscar cercanía y empatía contribuyó a desmitificar el discurso desde el poder. Chávez trataba de demostrarse otro ser humano como ellos, con errores y virtudes, es así que compartía a través de sus discursos historias de vida, que lo humanizaban. Esto permitía que se construya un sentido colectivo, afianzando los efectos persuasivos. Un líder que logró convertirse en amigo o compañero del pueblo, dejando su palestra presidencial, por lo que el pueblo lo aceptaba como uno de ellos. Un trabajo que permitía la construcción de un binomio: Chávez - pueblo. El relato de historias personales ayudaba con esta

cercanía. “Quince años pasaron desde aquel amanecer del 4 de febrero de 1992, y yo, soldado, que es lo que soy en esencia, cuán lleno de sentimientos estoy al ver aquí reunidos, junto a nuestro pueblo y ante el mundo, a un grupo de soldados que aquí nacimos, en esta academia, en estos campos” (Chávez, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información de Venezuela, 2013). Palabras que mencionó en un discurso que resaltaba al soldado venezolano. Según Mauro Wolf (Wolf, 1982) esta estrategia funciona siempre y cuando los mensajes estén estructurados de forma adecuada a las características psicológicas de los destinatarios. Por ello es muy importante el estudio de la audiencia previo a la elaboración del discurso.

Hay que resaltar el momento del uso de este recurso. Chávez usaba dramaturgia, anécdotas y confesiones después de un momento de enfrentamiento verbal con el opositor. Así suavizaba la narrativa y lograba un ritmo casi perfecto en el discurso.

“...A mí me estremeció, pero me estremeció mucho lo que dijo el presidente, premio Nobel de la guerra más bien, el presidente Obama, aquí mismo en Trinidad cuando vino a la reunión aquella de presidentes y dijo Obama: Bueno, no vengo a hablar del pasado, no miremos el pasado, miremos el futuro.” [...] “Le regalé el librito este de, el librote más bien, de Eduardo Galeano, Las Venas Abiertas de América Latina, donde se recoge el drama de nuestro pasado o parte del drama de nuestro pasado, que es un pasado bueno ciertamente doloroso, pero sobre el dolor lleno de amor, de batalla y un pasado heroico, el pasado de nuestros pueblos latinoamericanos y caribeños.” “Yo recuerdo... impulsados por ese dolor, pero por ese amor, un grupo medio loco de jóvenes muy jóvenes, empezamos a crear unas células, inspirados en otras cosas... y así nació en el seno del Ejército Nacional un movimiento que fue primero una semillita allí, y bueno, el que quiera condenarnos, condénennos pues, está bien” (Chávez, TodoChávez, 2012)

En este discurso, Chávez presentó cuentas a la Asamblea Nacional y relató casi en todo el texto del discurso la labor de personajes como Sucre y Bolívar, contrastando la lucha con el dolor del pasado. Acusa de Obama de querer olvidar el pasado, ese pasado que él y sus cómplices de batalla asumieron el reto de continuar el trabajo de sus libertadores.

La sinceridad con la audiencia también es importante. Muchas veces se ha señalado a los discursos políticos por su falacia, sin embargo, en la actualidad se quiere recuperar la confianza, lo cual requiere, por ejemplo, hablar de los problemas que tiene un país, un sector o grupo social. Lo importante no es ocultar el problema, sino presentar una solución en el discurso, algo práctico que satisfaga la expectativa de la audiencia. “...El mundo debe olvidarse del petróleo barato... Seguirá subiendo...” (Chávez, El Universo, 2005) Esto es algo que afirmaba en el 2005, el presidente de Venezuela, y que con el tiempo hasta la fecha pasó lo contrario, pero que en ese entonces era parte de su discurso cuando hablaba de cifras.

Recordemos que no hay un público homogéneo como consideraban algunas teorías de la comunicación del pasado, sino que la audiencia cambia por muchos

factores, sin embargo, como seres humanos todos tienen necesidades y les agrada que estas sean respondidas.

El uso también del esquema binario: bueno vs. malos, tenía el objetivo de exclusión y marginación del oponente como malo, usando un léxico descalificador y la auto representación positiva del yo (nosotros) como bueno. “El partido socialista debe ser un catalizador, un acelerador para que muera el viejo modelo capitalista y nazca el nuevo modelo socialista (...) para que terminemos de romper el viejo bloque histórico y sigamos construyendo el nuevo bloque histórico...” (Chávez, TodoChávez, 2007)

Legitimar significados

Chávez como vocero y líder presentó una primera visión del concepto de socialismo vinculado con algunos de los valores destacados en todos sus discursos (ej. igualdad, justicia, salud). “...socialismo social incluso, digo yo, aun cuando a algunos pudiera sonarle redundante la expresión “socialismo social”, sí, la igualdad, la justicia; salud, salud de calidad integral para todos sin excepción...” (Chávez, Apertura Petrolera, una estafa a la nación, Colección Cuadernos para el Debate, 2007)

De esta manera se construye un contenido comunicacional que hace que la audiencia entienda que todo accionar es para que el pueblo sea beneficiario directo o pueda tener acceso a las bondades que produce.

Chávez intentó legitimar el significado de “socialismo” acercándolo a la persona y presentándolo como parte esencial de la vida del ser humano, como el ser humano mismo, construyendo una imagen de este concepto que obtiene los sentidos de: solidaridad, amor, humanidad.

Esta legitimación de significados permitía implícitamente legitimar también la imagen propia del político, por medio de la construcción personal de la imagen política. Los tipos puros de dominación según el tipo de legitimidad, que afirma Weber (Martínez-Ferro, 2010), puede ser de carácter: racional que representa la autoridad legal, tradicional que es la creencia de las tradiciones y carismático que destaca el heroísmo o actuación extraordinaria del líder.

Las tres fueron usadas por Chávez en sus discursos.

“Volvió la democracia, volvió la revolución y ellos más nunca volverán, las leyes habilitantes son para el pueblo, hemos firmado la Ley de los Refugios, por ejemplo, hemos firmado la Ley para crear un fondo para atención a las zonas desbastadas por las lluvias, las inundaciones” (Chávez, TodoChávez, 2011) En esta frase, Chávez reafirmó su posición legal para firmar leyes, manifestó entonces su autoridad legal para hacerlo, además informó al pueblo de lo hecho.

“El socialismo es, igual a la democracia verdadera, el socialismo es el reino de Cristo hecho carne, hecho tierra, hecho realidad. Donde vivamos iguales como hermanos y como hermanas, y con la mayor suma de felicidad posible, el proyecto de Simón Bolívar, ese es el socialismo” (Chávez, TodoChávez, 2011). Chávez apeló en su discurso a la creencia religiosa y popular y la comparó con la verdadera democracia para resaltar el concepto y objetivo del socialismo, destacando el carácter tradicional.

“Yo termino con un grito que desde ahora comienza a recorrer como huracán bolivariano, la patria toda, rumbo al 2012, aquí vamos haciendo patria. ¡Los que quieran ser una colonia yanqui, váyanse con la burguesía! ¡los que quieren patria, vengan con Chávez! ¡Patria, socialista o muerte!” (Chávez, TodoChávez, 2011) En este texto reafirmó el presidente su liderazgo y su papel heroico al ser el pionero de la construcción de una nueva patria.

Conclusiones

Chávez rompió con el esquema clásico e incorporó nuevos elementos, un modelo, que por los resultados en la audiencia, se podría calificar como efectivo. No hay que dejar a un lado, una de las partes principales de este análisis, sin el cual el discurso no sería eficaz, el orador. Este debe cumplir algunas de las características ya analizadas, pero sobre todo, que debe ser un buen orador, con una actitud que rompe con los paradigmas de un líder populista que rompe con la formalidad política y se envuelve en la popularidad como parte del pueblo. Su liderazgo carismático estaba presente en todas sus intervenciones incluso en las que parecerían no apropiadas como en presentaciones internacionales, siempre mantuvo su estilo popular. Es por ello que se le considera como el líder que volvió a revivir el populismo y que impuso una nueva estrategia discursiva, además de mover con fuerza el socialismo e imponer como el socialismo del siglo XXI.

Estas estrategias expuestas en la línea discursiva de Chávez marcaron, no solo una trayectoria política en la historia de un país y en Latinoamérica, sino también han sido replicadas en algunos líderes socialistas del siglo XXI, como el caso de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. Los cuales han tenido cierta respuesta similar, y en el caso de Correa incluso llegó al nivel de devoción de seguidores como lo conseguido por Chávez. Esto es evidente en sus apariciones públicas en donde las lágrimas del pueblo, la desesperación por tocar a sus líderes, como si fueran estrellas de cine, o de pedido de fotos, han convertido al pueblo no son en fans, sino en devotos. En el caso de Chávez, tras su muerte, incluso se realizaba rezos en su nombre, se ponían velas junto a su foto y se rezaba. Hay una capilla en su honor "Santo Hugo Chávez" (Diario, 2013). El resultado de su impacto en el pueblo no solo fue por el discurso, sino por el liderazgo, es por ello que a pesar de tener la misma línea política Lenin Moreno, presidente actual en Ecuador y Nicolás Maduro, actual presidente en Venezuela, no han logrado conseguir la misma aprobación y devoción, a pesar de que mantienen las estrategias discursivas.

Se puede concluir, entonces, que aunque existe una estructura bien construida y estrategias que han tenido impacto en el grupo objetivo, el pueblo. El elemento primordial es el orador o líder. Esto es parte principal del populismo que está vinculado estrechamente con el socialismo del siglo XXI. El líder carismático es el elemento que da vida al discurso y a la palabra.

Bibliografía

- AGUIRRE, J. M. (1993). *Las representaciones sociales y su configuración narrativa. Primera parte: La configuración de los agentes. En rev. Comunicación #82, segundo trimestre.* . Caracas: Ed. Centro Gumilla.
- APORREA. (12 de 02 de 2006). *Aporrea*. Obtenido de <https://www.aporrea.org/actualidad/a27829.html>
- BBC. (15 de 06 de 2010). *BBC*. Obtenido de http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/06/100614_chavez_bbc_entravista_pea.shtml
- CARPINTELA, M. L. (21 de 01 de 2007). *Cristianismo bolivariano, socialismo y revolución*. Argentina.
- CARUMAN, J. Q. (2010). *Teoría del Discurso.* . Facultad de Filosofía y Humanidades.
- CHARAUDEAU, P. (1992). *Grammaire du sens et de l'expression*. París: Hachette Ed u ca tion.
- CHÁVEZ, H. (28 de 04 de 2002). *Todochávez*. Obtenido de <http://www.todochavez.gob.ve/todochavez/4093-alo-presidente-n-102>
- CHÁVEZ, H. (2003). *Discursos Fundamentales Ideología y Acción Política*. Venezuela: Foro Bolivariano de Nuestra América.
- CHÁVEZ, H. (06 de 06 de 2003). *Todochávez*. Obtenido de <http://todochavez.gob.ve/todochavez/2976-discurso-del-comandante-presidente-hugo-chavez-durante-firma-de-convenio-marco-entre-la-cvg-y-pdvsa>
- CHÁVEZ, H. (12 de septiembre de 2004). *Sistema Bolivariano de Comunicación e Información*. Obtenido de <http://www.alopresidente.gob.ve/galeria/23/p--24/tp--46/>
- CHÁVEZ, H. (05 de 03 de 2005). *El Universo*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/2005/03/05/0001/14/5F0F14A37302440080D34BDA2A04B8F4.html>
- CHÁVEZ, H. (2007). *Apertura Petrolera, una estafa a la nación, Colección Cuadernos para el Debate*. Venezuela: Ministerio para el Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- CHÁVEZ, H. (23 de 06 de 2007). *Todochávez*. Obtenido de <http://www.todochavez.gob.ve/todochavez/2379-encuentro-nacional-de-aspirantes-al-partido-socialista-unido-de-venezuela-psuv>
- CHÁVEZ, H. (23 de 01 de 2011). *Todochávez*. Obtenido de <http://www.todochavez.gob.ve/todochavez/270-intervencion-del-comandante-presidente-hugo-chavez-durante-acto-de-conmemoracion-del-23-de-enero-de-1958-y-homenaje-a-fabricio-ojeda>
- CHÁVEZ, H. (10 de 10 de 2012). *Todochávez*. Obtenido de <http://todochavez.gob.ve/todochavez/24-intervencion-del-comandante-presidente-hugo-chavez-durante-acto-de-proclamacion-como-presidente-electo-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-para-el-periodo-2013-2019>

- CHÁVEZ, H. (04 de 03 de 2012). *Todochávez*. Obtenido de <http://todochavez.gob.ve/todochavez/155-mensaje-a-la-nacion-del-comandante-presidente-hugo-chavez-desde-la-republica-de-cuba>
- CHÁVEZ, H. (13 de 01 de 2012). *Todochávez*. Obtenido de <http://todochavez.gob.ve/todochavez/12-presentacion-de-memoria-y-cuenta-ante-la-asamblea-nacional-por-parte-del-comandante-presidente-hugo-chavez>
- CHÁVEZ, H. (13 de 01 de 2012). *Todochávez*. Obtenido de <http://todochavez.gob.ve/todochavez/12-presentacion-de-memoria-y-cuenta-ante-la-asamblea-nacional-por-parte-del-comandante-presidente-hugo-chavez>
- CHÁVEZ, H. (2013). *Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información de Venezuela*. Obtenido de <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/downloads/2013/03/4felamanecerdelaesperanza.pdf>
- CHOMSKY, N. H. (1988). *The political economy of the mass media*. New York: Pantheon Books.
- COLECTIVO INFRAROJO. (2014). *Aportes al debate sobre el socialismo del siglo XXI. El Pensamiento del Monseñor Leonidas Proaño y Fernando Velasco*. Obtenido de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43306.pdf>
- DIARIO, E. N. (28 de 03 de 2013). *El Nuevo Diario*. Obtenido de <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/281734-santo-hugo-chavez-tumba-lider-venezolano-se-torna-/>
- DÍNAMO, E. (06 de 03 de 2013). *El Dínamo*. Obtenido de <https://www.eldinamo.cl/mundo/2013/03/06/30-frases-inolvidables-de-hugo-chavez/>
- ELIZUNDIA, A. (2013). *El discurso Político en Latinoamérica: El programa Aló Presidente*. Quito, Ecuador:: INCYT - UNIBE.
- Gestión. (05 de 03 de 2015). Hugo Chávez: las 18 frases más polémicas de su carrera política. Perú.
- HOVLAND, C. L. (1957). *The order of presentation in persuasion*. New Haven: Yale University Press.
- HUGO, C. (06 de 06 de 2009). *Todochávez*. Obtenido de <http://www.todochavez.gob.ve/todochavez/1534-entrevista-al-comandante-presidente-hugo-chavez-por-parte-del-senador-argentino-daniel-filmus-para-el-programa-presidentes-de-latinoamerica-del-canal-7-de-argentina>
- KORDÁN, A. (07 de 11 de 2014). *Aporrea*. Obtenido de <https://www.aporrea.org/ideologia/a197978.html>
- MACHADO, A. (s.f.). *La plaza tiene una torre, poema*. Obtenido de <http://www.camino-latino.com/spip.php?article36>
- MARÍN, A. (09 de 03 de 2018). Noticias Progresistas.
- MARTÍNES FERRO, H. (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 405-427.
- MÉSZÁROS, I. (2008). *El desafío y la carga del tiempo histórico: el socialismo del siglo XXI*. Valencia, Venezuela: Fundación Editorial El Perro y La Rana.
- MUNDO, E. (23 de 03 de 2011). *Chávez: "A lo mejor el capitalismo llegó a Marte y acabó con ese planeta"*. España.

- MURPHY, R. (2001). *Cambios en la Comunicación Política*, . Obtenido de Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui, Centro Internacional de estudios Superiores de Comunicación para América Latina, número 73.: <http://josemramon.com.ar/wp-content/uploads/>
- País, E. (20 de 09 de 2006). Ayer el diablo estuvo aquí. Huele a azufre todavía. Madrid, España.
- PRIOR, Á. (1983). *Habermas y el Universo Moral*. *Revista Internacional de Filosofía*.
- PUJANTE, D. (2010). *El discurso político como discurso retórico. Estado de la cuestión*. *Revista Miguel de Cervantes*, 307-336.
- SALAZAR, C. (11 de 11 de 2015). *Aporrea*. Obtenido de <https://www.aporrea.org/actualidad/a216989.html>
- SOCIALISTA, C. (03 de 04 de 2015). Foro por la emancipación e Igualdad. Argentina.
- UNIVERSAL, E. (05 de 03 de 2013). Entérate Las frases de Hugo Chávez. México.
- WOLF, M. (1982). *Sociologías de la vida cotidiana*. Madrid: Ed. Cátedra.
- ZANATTA, L. (2014). *El populismo*. Italia: Editorial Katz, Buenos Aires, Argentina.
-

Voegelin y Kelsen sobre la representación política¹

Voegelin and Kelsen about the political representation

BRUNO VENDRAMIN

Abogado, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en Derecho Constitucional, Universidad de Salamanca. Correo electrónico: brunovendraminn@gmail.com

Resumen

En la década del 50 y en pleno contexto de la posguerra, Eric Voegelin y Hans Kelsen mantuvieron un intenso debate sobre la ciencia política y, en particular, sobre el concepto de representación. A raíz de la publicación de *La nueva ciencia de la política* de Voegelin en 1952, Kelsen escribió un largo y exhaustivo artículo sobre el libro que permaneció inédito por varias décadas, y que, en castellano, se publicó hace algunos años bajo el título *¿Una nueva ciencia de la política? Réplica a Eric Voegelin*. Con concepciones disímiles acerca de la representación, Voegelin cree en un tipo de representación que denomina existencial y que va más allá de las instituciones democráticas y del Parlamento, mientras Kelsen rechaza esta tesis, sosteniendo que es el Parlamento el mejor lugar para la representación política.

Abstract

During postwar's 1950's, Eric Voegelin and Hans Kelsen debated intensely on political science in general, and on the concept of representation in particular. As a result of the publication of Voegelin's *The new science of politics* in 1952, Kelsen dedicated a long and thorough article about the book, that remained unedited for decades, until *A new science of politics? Response to Eric Voegelin* was published a few years ago, in Spanish. With different approaches on the idea of representation, Voegelin stands for a type of representation whom we call existential, that goes beyond democratic institutions and Parliament, while Kelsen rejects this thesis, arguing that Parliament is indeed the best place for political representation.

131

¹ Una primera versión de este artículo fue presentado como ponencia en el XIII Congreso Nacional de Derecho Político, septiembre de 2016, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

Palabras clave

Eric Voegelin – Hans Kelsen –
Representación política –
Positivismo

Keywords

Eric Voegelin – Hans Kelsen –
Political representation – Positivism

Introducción

En la década del 50, Eric Voegelin (1901 - 1985) y Hans Kelsen (1881 - 1973) mantuvieron un intenso y rico debate sobre la ciencia política y, en particular, sobre el concepto de representación. A raíz de la publicación de *La nueva ciencia de la política* de Voegelin en 1952, Kelsen escribió un largo y exhaustivo artículo sobre el libro que permaneció inédito por varias décadas, y que, en castellano, se publicó hace algunos años bajo el título *¿Una nueva ciencia de la política? Réplica a Eric Voegelin*. En este contexto, la representación se colocó en el centro de la interpretación de los dos pensadores. No obstante, el marco de la discusión intelectual no se limitó a ella. Por el contrario, disparó otros problemas filosófico-políticos y jurídicos: la manera que tiene el investigador de hacer ciencia y la discusión sobre el positivismo (Voegelin asumió un compromiso fuertemente antipositivista y Kelsen fue uno de los máximos exponentes del positivismo), el rol de la religión y de la metafísica, el gnosticismo, el origen de la ley, el problema de la democracia, etc.

En el presente escrito, examino el debate acerca de la representación política sostenido por Voegelin y Kelsen. Estimo que es de fundamental importancia re-pensar dicho concepto, por lo que para esto la producción filosófica de los dos autores se convierte en una herramienta valiosísima. La obra de los dos filósofos no ha perdido vigencia alguna. Además, pocas categorías políticas son tan urgentes de análisis en la ciencia política y en el derecho contemporáneo-amén de que constituye una problemática histórica y que se remonta a los inicios mismos del filosofar político, desde Platón en adelante.

En primer lugar, reconstruyo brevemente el contexto histórico de los autores, porque no se puede comprender acabadamente la querrela intelectual de Voegelin y Kelsen sin situarlos en su época, y además porque las ideas son hijas de su propio tiempo. Luego, analizo la representación en la obra de Voegelin, para después proseguir con la crítica que formuló Kelsen y poder ver qué entiende éste por representación. Por último, delibero de manera crítica alrededor de ambas propuestas con el objetivo de extraer y plantear algunas tesis para pensar la representación política en el presente.

Contexto histórico

Voegelin y Kelsen vivieron una misma época cultural, histórica y política. El primero nacido en Colonia, Alemania, y el segundo en Praga, los dos estudian y ocupan cátedras en la Facultad de Derecho de la Universidad de Viena. De hecho, Voegelin se doctoró en Ciencia Política bajo la dirección de Kelsen y Othmar Spann en esta Universidad, con la tesis *Wechselwirkung und*

Gezweigung (1922), una comparación de las categorías sociológicas de Georg Simmel con las de Spann. Kelsen, en la década del 20, redacta la Constitución austriaca y forma parte del Tribunal Constitucional austriaco. Testigos centrales del surgimiento del fascismo, el comunismo y el nacionalsocialismo, estos movimientos políticos determinan sus vidas y se convierten en los objetos centrales de su quehacer filosófico. El nacionalsocialismo provoca el exilio de ambos (Kelsen abandona su cátedra en la Universidad de Colonia en 1933 y Voegelin escapa a Suiza en 1938). Los dos fueron acérrimos enemigos de los totalitarismos pero lo hicieron desde ángulos opuestos y con intereses distintos (el primero lo hizo desde una perspectiva conservadora y antiliberal; Kelsen lo hizo desde la defensa de la democracia constitucional y la socialdemocracia).

Posteriormente, en la década del 40, se instalan en Estados Unidos: Voegelin se establece en la Universidad Estatal de Louisiana y luego en Stanford, y Kelsen lo hace primero en Harvard y luego en la Universidad de California, Berkeley. Por el exilio y otras circunstancias biográficas, manejan con habilidad la lengua inglesa y escriben sendos libros en inglés. En el caso que nos toca, *La nueva ciencia de la política* y la crítica de Kelsen están escritas en inglés.

En 1952, Voegelin publica *La nueva ciencia de la política*. El origen del libro son seis disertaciones que dictó en el invierno de 1951 en la Universidad de Chicago². Un tiempo después de publicado, y luego de que el libro consiguió un éxito considerable y posicionó definitivamente a Voegelin entre los científicos políticos más respetados, entre 1953 y 1954, Kelsen estudia el texto y escribe su crítica: *¿Una nueva ciencia de la política? Réplica a Eric Voegelin*. Kelsen nunca publicó el manuscrito. En castellano, se conoció recién en el año 2006. Por esta razón (aunque no sólo por ésta), en los países de habla hispana³ el debate Voegelin-Kelsen no ha gozado de la suficiente atención, como tampoco abundan los estudios críticos, como sí ha ocurrido en la tradición anglosajona y también en Alemania.

Voegelin y la representación

Desde el inicio de *La nueva ciencia de la política* (en adelante, *NCP*), Voegelin declara que el problema central de una teoría de la política es la representación. Convencionalmente, en la teoría política, entendemos a las instituciones representativas como el Parlamento y algunos otros órganos del Estado. Voegelin denomina a la representación constitucional-parlamentaria como representación *elemental*. Se pregunta: para el teórico de la política, ¿qué aporta la representación elemental? ¿Hay algún otro aspecto de la representación que ha permanecido en las sombras y no se le ha otorgado la debida atención?

² El título original de las conferencias era *Verdad y Representación*, mas Voegelin al ampliar el material para la publicación como libro cambió el título. Esta aclaración no es irrelevante, ya que, como se verá, la ciencia política para Voegelin tiene que resolver, fundamentalmente, el problema de la verdad y el problema de la representación.

³ A más de que casi no existen estudios críticos ni artículos sobre el debate entre Voegelin y Kelsen, sobre la obra del primero existe muy poca bibliografía en español porque la mayoría de los textos en inglés permanece sin traducción. Uno de los estudios más importante en español es el de Carlos Casanova. Véase CASANOVA, C. (1997). *Verdad escatológica y acción intramundana. La teoría política de Eric Voegelin*. Navarra: Eunsa.

¿Qué valor epistemológico tiene para la ciencia política quedarse sólo con este aspecto de la representación, es decir, el jurídico-formal? Sin duda que la representación *elemental* aporta elementos teóricos relevantes para pensar la política, pero no se puede creer que allí se agota el problema: “El tipo elemental de instituciones representativas no agota el problema de la representación” (Voegelin, 2006: 50). La estrategia del filósofo alemán es desplegar un concepto de representación distinto a lo que “convencionalmente” se entiende como instituciones representativas: para esto introduce la separación entre representación *elemental* y representación *existencial*. Así pues, su análisis “procederá a una explicación de los símbolos por medio de las cuales las sociedades políticas se interpretan a sí mismas como representantes de una verdad trascendente.” (Voegelin, 2006: 13).

Como, según el filósofo alemán, las sociedades se autointerpretan a sí mismas mediante símbolos, necesitan de otro tipo de representación. Así, para explicitar la representación en sentido *existencial*, Voegelin desarrolla el concepto de *articulación*: una sociedad articulada es una unidad de poder que tiene una organización interna que permite a alguno de sus miembros -el soberano, el magistrado, el príncipe- “contar con un grado habitual de obediencia a sus órdenes” (Voegelin, 2006: 52). Como resultado de la articulación social, los gobernantes actúan *por* la sociedad y las decisiones se imputan a la sociedad misma. Los individuos se unen como sociedad para la acción mediante un representante, formando una unidad. “La articulación, entonces, es la condición de la representación.” (Voegelin, 2006: 57). En la época en la que escribe, el ejemplo paradigmático que encuentra es la URSS: “El gobierno soviético representa a la sociedad soviética como sociedad política apta para actuar en la historia.” (Voegelin, 2006: 51).

Voegelin rastrea en la historia medieval cómo las sociedades han producido esta articulación, y para esto toma el caso de Inglaterra. Todas las unidades de poder que existían allí (Municipios, Condados, Ciudades) se fueron articulando para unificarse en cabeza del Rey y el Parlamento, y luego estos devinieron cabeza y miembro de un mismo cuerpo. Del ciudadano al Rey, la sociedad se va articulando para constituir una unidad compacta. Escribe Voegelin que “cuando la articulación se expande a toda la sociedad, también el representante se expande hasta que se alcanza el límite en el que la pertenencia a la sociedad se articula políticamente hasta el último individuo, y, en forma correspondiente, la sociedad se vuelve representativa de sí misma.” (Voegelin, 2006: 56).

Voegelin observa que la articulación de los estados occidentales se produjo con la consolidación de los reinos nacionales, a mediados del siglo XV. Sirviéndose del discurso de Enrique VIII ante el Parlamento en 1543 (Enrique dijo que el Rey y el Parlamento constituían un solo cuerpo político y que cualquier ofensa o perjuicio contra los miembros de la Cámara debe ser considerada como cometida contra todo el reino), la obra de Sir John Fortescue (1394 - 1479) -que creía que la sociedad sólo se articula con el establecimiento de un *rex* y que fue el creador de la categoría *intencio populi* (la sustancia mística intangible de la sociedad)- y de relatos mitológicos medievales (como la *History of the Lombards*

de Paulus Diaconus, en la que se relata el deseo de los lombardos de darse un rey para afrontar las guerras), el pensador alemán encuentra que las sociedades sólo cobran existencia política cuando se articulan de manera unificada y se dan un único representante. Pero es en la obra de Maurice Hauriou donde más apoya Voegelin su propuesta de representación *existencial*. En efecto, para el institucionalismo de Hauriou, la tarea del representante es la creación de una nación unificada, convirtiendo la multiplicidad reinante en unidad y la consiguiente conversión en “un cuerpo organizado para la acción.” Esta tarea está guiada por la idea de institución (*idéé directrice*): el representante queda subordinado a esta idea y el poder del gobernante sólo es realmente representativo de los gobernados cuando sea un reflejo de la idea de institución. Por otra parte, se advierte que en la teoría de Hauriou la sociedad política no emerge ni por la celebración de un contrato por parte de los ciudadanos ni por la sanción de leyes; la autoridad del poder precede a la ley, o, más precisamente, como se tiene poder, es que el representante dicta leyes. “El origen de la ley no puede fundarse en las regulaciones legales, sino que debe buscárselo en la decisión que reemplaza una situación litigiosa por un poder ordenado.”⁴ (Voegelin, 2006: 65).

Se desprende de lo expuesto (del discurso de Enrique VIII, de la filosofía política de Fortescue, de las narraciones mitológicas medievales y de la obra de Hauriou, ya que son el sustento argumentativo en el que se basa la representación *existencial*) que para Voegelin un gobierno representativo no basta con que garantice la representación *elemental*-constitucional, sino, antes bien, debe ser representativo en sentido *existencial*, ya que, “cuando un representante no cumple con su tarea existencial, ninguna legalidad constitucional de su cargo lo salvará.” (Voegelin, 2006: 67). En tiempos de crisis como los que vive Voegelin (la primera mitad del siglo XX), de desarticulación política, de desintegración espiritual, moral y de sentido, la única manera de asegurar y de salvar a la sociedad política es la representación *existencial*. La razón fundamental que subyace en esta representación es la búsqueda de orden⁵: Voegelin cree que la época contemporánea vive en desorden, donde reina el caos y no hay valores morales y espirituales capaces de cohesionar y unificar a la sociedad. De hecho, ya algunos años antes de la publicación de *NCP*, en una de sus obras tempranas más importantes -*Las religiones políticas*- Voegelin escribía que ninguna sociedad política podía entenderse mediante la sola investigación de sus aspectos legales-formales, porque lo esencial del orden político pasa por analizar cómo los hombres se representan verdades trascendentes a través de símbolos. (Voegelin, 2000: 70).

⁴ En este sentido, la filosofía jurídica de Carl Schmitt influyó notoriamente en Voegelin. Schmitt tampoco entiende a la representación como concepto normativo-institucional, sino que aboga por un tipo de representación existencial. Para las afinidades que existen en el concepto de representación entre Voegelin y Schmitt, véase GARCÍA RIVERA, A. (2012). “Representación y crítica de la modernidad en Voegelin y Schmitt”. *Revista Eikasia*. Disponible en www.revistadefilosofia.org/45-04.pdf.

⁵ “El concepto clave sobre el cual se centran y hacen pivot los esfuerzos interpretativos de Voegelin sea justamente el de orden (...) la filosofía de Voegelin se define sintéticamente como una filosofía del orden.” (Zanetti, 1989: 48).

El siguiente paso que efectúa Voegelin en su teoría de la representación es profundizar el concepto de representación *existencial*, porque parecería que el representante de una comunidad representa otra realidad: una realidad *trascendente*. Voegelin afirma que “Todos los antiguos imperios, tanto en el Cercano Oriente como en el Lejano Oriente, se consideraban representantes de un orden trascendente, del orden del cosmos [...] El gobierno se convierte en la tarea de asegurar el orden de la sociedad en armonía con el orden cósmico, el territorio del imperio es una representación analógica del mundo [...] una participación simbólica del *kosmion* en el cosmos y el propio gobernante representa a la sociedad, dado que él representa en la tierra el poder trascendente que mantiene el orden cósmico.” (Voegelin, 2006: 71-72). Así, el gobernante representa una verdad (con caracteres religiosos, ontológicos y metafísicos) que es externa a la sociedad pero que, al mismo tiempo, es constitutiva de ella. Voegelin argumenta en pos de una teoría meta-política y meta-jurídica para regular las relaciones de los hombres en sociedad: por símbolos y verdades externas es que la sociedad consigue representarse. El origen de la representación en manera alguna puede encontrarse ni en la ley ni en las instituciones mismas de la sociedad, es decir, no es *inmanente*.

Ahora bien, es necesario examinar cómo determinadas verdades han conseguido representarse en las sociedades occidentales. Así, ingresa el problema de la verdad en la representación. Porque, para Voegelin, los gobernantes representan *verdades*. Verdades en el más pleno sentido de la palabra: con elementos lógicos y epistemológicos. Así, distingue tres verdades: una verdad “cosmológica”, que representaban los antiguos imperios; una verdad “antropológica”, la de la antigua Grecia; y otra “soteriológica”, la que aparece con el cristianismo. El establecimiento de las verdades representativas no fue un proceso pacífico y armónico, sino que más bien consistió en un combate existencial y político que, en muchos casos, asumió formas violentas. Y las verdades vencidas fueron excluidas y consagradas como mentiras, como no-verdades, como falsas.

Resta indagar sobre un aspecto importante de la representación: qué ocurrió con ésta en la edad moderna hasta el siglo XX. En la modernidad cambia, según el filósofo alemán, la *Weltschaunng*, y por ende el concepto de representación se trastoca. Esto provoca la crítica que hace Voegelin a los totalitarismos del siglo XX, por lo que es consecuencia directa de la denuncia que hace del modo político del representar moderno.

La Modernidad es caracterizada por Voegelin por el abandono en la creencia en verdades trascendentes y, por tanto, por la instauración de verdades inmanentes en la sociedad. Así, la filosofía moderna secularizó e inmanentizó definitivamente la política⁶. Sostiene que, en esta época, el hombre consiguió una certeza inmovible acerca de su lugar en la historia. Al mismo tiempo, el progreso (concepto fundamental de la Modernidad y, más aún, del Iluminismo) se constituyó en la directriz de las relaciones políticas y sociales. El hombre tiene

⁶ Para la relación entre gnosticismo y política en la filosofía de Voegelin, véase FONTI, D. (2014). “Gnosticismo, política y religión. Aproximación crítica a una relación fundamental en Eric Voegelin”, *Revista Persona y sociedad*. Universidad Alberto Hurtado, Vol. XXVIII, n° 32.

claro sus objetivos: capitalismo económico, dominio de la naturaleza, aumento ilimitado del cientificismo. Todas estas actitudes “divinizaron” a la sociedad y abandonaron la trascendencia. La salvación del hombre se iba a lograr en la misma sociedad. A este proceso Voegelin lo llama “gnosticismo”⁷: “La Modernidad se define como el crecimiento del gnosticismo” (Voegelin, 2000a: 196). Esto arrastró consecuencias filosóficas y políticas extremadamente gravosas: se perdieron los lazos espirituales y morales de la sociedad; la comunidad política, sin orden alguno, sin verdades trascendentes que representar, sin unificación moral y espiritual, desembocó, nada más ni nada menos, que en los totalitarismos del siglo XX, movimientos gnósticos *par excellence*⁸. En consecuencia, la representación en la modernidad y en la época contemporánea abandonó definitivamente las verdades trascendentes como lo hacían antaño en la antigüedad y en el medioevo y se volvió inmanente. Los líderes políticos no representan más la verdad religiosa ni cósmica, sino que las ideologías políticas en las cuales se concreta la representación provienen de ideas inmanentes a la misma sociedad, tal como la sociedad sin clases en el marxismo. Para salir del gnosticismo e instaurar la *nueva* ciencia de la política, la solución voegeliana consiste en un retorno conceptual de la ciencia política a la sabiduría antigua y, sobre todo, a la Edad Media.

Kelsen y la crítica a la representación de Voegelin

Kelsen rechaza *in totum* el planteo voegeliano acerca de la representación. En cuanto a lo que Voegelin entendía como articulación política de las sociedades, Kelsen piensa que esto en la realidad de las sociedades no sucede. Los órganos estatales actúan y ejecutan decisiones políticas debido a que están obligados por un orden jurídico. El pueblo, para Kelsen, constituye sólo una unidad en el sentido jurídico, y no puede predicarse su unidad en ningún otro sentido, ora político, ora simbólico-cultural. Así, sostiene que el pueblo “Sólo puede considerársele como unidad en sentido normativo, pues la unidad del pueblo como coincidencia de los pensamientos, sentimientos y voluntades y como solidaridad de intereses, es un postulado ético-político afirmado por la ideología nacional o estatal mediante una ficción generalmente empleada y, por ende, no sometida a revisión. En definitiva, la unidad del pueblo es sólo una realidad jurídica.” (Kelsen, 1977: 30-31). En cambio, cuando Voegelin se refería a la articulación política de la sociedad (el caso de la URSS), no lo hacía solamente en sentido jurídico: por el contrario, cree y aboga por la unidad cultural, simbólica, política y también jurídica de las sociedades. El soberano representa a la verdad trascendente porque el pueblo está articulado de manera integral. Para Kelsen, firmar la unidad de pueblo en otros sentidos que no sea el jurídico constituye

⁷ Piensa Voegelin que todo el pensamiento moderno hasta el siglo XX ha postulado el gnosticismo. Así, pensadores tan dísimiles como Hegel, Schelling, Marx, Comte, Nietzsche y Heidegger han caído en el sueño gnóstico. Corrientes tan dispares como liberalismo, marxismo, positivismo, humanismo, constituyen saberes gnósticos.

⁸ “Cuando los demócratas se exaltan con la igualdad y la libertad y olvidan que el dominio requiere cultivo espiritual y disciplina intelectual, puede advertirles que están de camino a la tiranía”: (Voegelin, 2009: 87).

ideología acrítica; una ficción ideológica con pretensiones de verdad, que, además de ser falsa y no superar ningún examen científico, es nociva para la democracia.

La representación se daba en Voegelin gracias a la articulación política de las sociedades, por tanto, el representante luego dictaba órdenes generales y contaba con la obediencia habitual de sus órdenes, representando a la sociedad de manera efectiva e indudable. Es decir: como el representante tiene poder y la sociedad está articulada, es que representa a los súbditos. Ahora bien, dice Kelsen, es aceptado sin mayores reparos que la teoría clásica del derecho y de la política, y en la práctica de los Estados, los actos de los órganos de éste son válidos si son aceptados. Esto se lo conoce como el principio de eficacia. Naturalmente, los actos estatales tienen que contar con un grado habitual de obediencia, sino el orden jurídico no sería tal. Pero a esto, aclara Kelsen, no se lo denomina representación *existencial*, que es como lo llama Voegelin. Es, simplemente, que el orden jurídico sea eficaz. Por lo que no hay ninguna razón, según Kelsen, para llamar a este hecho representación *existencial*. Escribe Kelsen que “El orden jurídico que constituye un Estado es válido sólo si es mayormente eficaz, es decir, si las personas cuyo comportamiento reglamenta lo obedecen. Pareciera que la nueva ciencia de la política presenta este principio, que la vieja ciencia jurídica y de la política daba por sentado, bajo la denominación de representación existencial.” (Kelsen, 2006: 88).

Piensa Kelsen que va de suyo que la eficacia del orden jurídico nada tiene que ver con la cuestión de la representación ni con los órganos estatales, sino, antes bien, con el orden jurídico del Estado mismo. Porque no son los órganos los eficaces, “sino las normas que ellos crean y aplican de conformidad con el orden jurídico válido.” (Kelsen, 2006: 90). Es decir: los actos estatales son válidos y por tanto imputables a él porque el órgano que los realice sea eficaz, sino porque el órgano estatal está determinado de antemano, previamente, por un orden jurídico relativamente eficaz.

Kelsen piensa otro tipo de origen de la representación política: es por el orden jurídico que los órganos representativos ejecutan políticas estatales: “El orden jurídico determina no sólo la función sino también al individuo que debe desempeñar tal función, al órgano.” (Kelsen, 2006: 76). Voegelin, como también Carl Schmitt y su teoría del decisionismo, presuponen que es por la decisión que el gobernante tiene para tomar las disposiciones políticas y no por el orden jurídico. Para Kelsen, el instituir el orden jurídico es anterior a la representación de los órganos estatales; para Voegelin y Schmitt es a la inversa: la autoridad del poder precede a la ley. El origen de las leyes no está en la ley misma, sino que está en la decisión del poder del gobernante. Recordemos que Voegelin, cuando argumentaba en pos de la representación *existencial*, interpretó al institucionalismo de Hariou en este mismo sentido: como el representante tiene poder es que dicta las leyes e instituye el orden jurídico. Kelsen, por el contrario, sostiene que “La validez del orden jurídico tiene que ser supuesta de antemano si se quiere interpretar una acción humana como acto del Estado, o imputar a éste tal acción” (Kelsen, 1958: 231). Las acciones de los órganos estatales están previamente determinadas y limitadas por el orden jurídico, de

allí que el representante está constreñido a hacer lo que dispone la ley: “La imputación de una acción humana al Estado sólo es posible cuando dicha acción se halla determinada en forma específica por un orden normativo, el jurídico” (Kelsen, 1958: 228).

La argumentación de Kelsen en cuanto a las fuentes utilizadas por Voegelin en las que apoyaba su representación existencial (repasemos: el discurso de Enrique VIII, la obra de Sir John Fortescue, la *History of the Lombards* de Paulus Diaconus, el institucionalismo de Hariou) es ordenada y demuestra la interpretación arbitraria y discrecional que realiza Voegelin. En primer lugar, dice Kelsen que el discurso de Enrique VIII, en términos actuales, no puede interpretárselo como representación del “pueblo”, como pretende Voegelin, ya que, en esa época, el Parlamento era el “consejo común de nuestro reino”, lo que quiere decir que es un órgano del Estado, porque la Carta Magna inglesa no establecía una democracia. En efecto, no se lo entendía como representante del pueblo, sino que “el rey y el Parlamento deben considerarse representantes del Parlamento. No se trata de la representación del pueblo” (Kelsen, 2006: 98). En segundo lugar, Kelsen demuestra que Fortescue no fue ningún místico y tampoco existe algo así como una “sustancia mística de la sociedad”, que Voegelin ve en la *intencio populi*. El propósito de Fortescue fue pasar de un *dominium regale* a un *dominium politicum regale*, esto es, pasar de una monarquía absoluta a una monarquía limitada. Por otra parte, la *intencio populi*, el “cuerpo intangible” del reino, la “sustancia mística”, no reviste caracteres místicos ni metafísicos, sino que es una categoría conceptual que compara al cuerpo del Estado con el cuerpo del hombre (como el cuerpo tiene una cabeza, la sociedad tiene un rey, y las leyes son los nervios y los tendones, etc., comparación que era usual entre los filósofos en esa época, como Hobbes o Descartes). Así, la *intencio populi* es sólo una estrategia de comparación y ninguna “sustancia” metafísica articuladora del pueblo, como pensaba Voegelin. Respecto a la *History of the Lombards* de Paulus Diaconus, los lombardos se articularon como sociedad y se dieron un representante para actuar. Actuar en esta historia implicaba la guerra. Así, cuando no había guerras los lombardos no necesitaban un rey. Así, pues, se pregunta Kelsen si un “¿líder militar autocrático es un representante del pueblo en un sentido más profundo que un gobierno democrático porque articula al pueblo para actuar, a diferencia del gobierno democrático y, así, brinda la sustancia deseada?” (Kelsen, 2006: 109). Por último, en cuanto al institucionalismo de Hariou, Kelsen afirma que la representación en el *iuspublicista* francés sigue la tradición democrática. La idea de representación *existencial* que tiene Voegelin de Hariou es nada más que la idea de organización política social, a través de órganos estatales, equilibrios de poderes y consentimientos de los ciudadanos, y así resulta la *idee directrice*⁹ (Kelsen, 2006: 113). Pero el pensador francés en ningún momento la entiende

⁹ “Una organización social perdura cuando debido al equilibrio entre órganos y poder, el gobierno puede subordinarse a la *idee directrice* que se halla dentro de la organización desde el momento de su fundación, y cuando este sistema de ideas y equilibrio de poderes se confirma, en su forma, mediante el consentimiento de los miembros de la institución así como los del medio social.”

como articulación de la masa del pueblo para la acción (representación *existencial* según Voegelin).

En cuanto a la representación de verdades trascendentes, para Kelsen es inadmisibile. Postular verdades trascendentes es propio de una política anclada en bases metafísicas. Las sociedades nunca podrían representarse verdades cósmicas porque los hombres mismos han generado el orden jurídico y político: “Todo sistema de valores y especialmente un orden moral, con su idea central de justicia, es un fenómeno social y por lo tanto, diferente según la naturaleza de la sociedad en la que aparece” (Kelsen, 1956: 28). Esto, según Kelsen, es pura ideología de dominio de los poderes políticos de turno. Es una idea teológica de la sociedad que tiene como objetivo central la dominación, el deterioro y el menoscabo de las instituciones democráticas. Al contrario de lo que pensaba Voegelin, la sociedad no se autointerpreta a través de símbolos religiosos trascendentes. A lo sumo, dice Kelsen, esta autointerpretación la realiza una casta de sacerdotes o místicos iluminados en nombre de toda la sociedad. Lo absurdo de la propuesta de Voegelin es que pretende legitimar un sistema político introduciéndole a la política valores metafísicos absolutos. Pero, además, Voegelin afirmaba que el representante, cuando gobernaba, lo hacía con verdades, entiendo verdad en el sentido lógico y epistemológico. Pero esto no puede ocurrir, dice Kelsen. Las “supuestas” verdades que representaron los gobernantes que pone como ejemplos Voegelin (los antiguos imperios, Gengis Khan, los egipcios, etc.) son verdades en sentido moral y en sentido justo, es decir, la realización de valores morales y del valor justicia en la sociedad, pero no sentido científico. Así pues, Voegelin confunde ideas morales-metafísicas con ideas lógico-científicas. Precisamente el positivismo que ataca Voegelin distingue con claridad y distinción estas ideas, y separa los valores morales y las verdades científicas.

Por otra parte, piensa Kelsen que resulta paradójico el título del libro de Voegelin *La nueva ciencia de la política*. El ingreso de valores religiosos y metafísicos en la teoría política no tiene nada de novedoso, sino más bien constituye una antigua práctica que duró hasta bien entrada la edad moderna. Más que nueva ciencia de la política, lo que propone Voegelin es una *vieja* ciencia de la política: “no es exactamente una ciencia de la política nueva a la que apunta Voegelin, a pesar del título de su libro. Es una ciencia muy antigua, que se dejó de lado porque se demostró que era una pseudociencia.” (Kelsen, 2006: 19).

Respecto de la relación postulada por Voegelin entre el gnosticismo y la modernidad, Kelsen, a lo largo de sendas páginas, demuestra cómo la tesis sobre el gnosticismo moderno no goza de una fundamentación sólida. En primer lugar, dice Kelsen, Voegelin no hace referencia alguna a los pensadores gnósticos más importantes de la antigüedad: Cerinto, Carpócrates, Valentino, Marción, etc. Voegelin afirma que el gnosticismo comienza con Joaquín de Fiore (1145-1202), lo que no es verdad; o sea, nacería mil años después de sus orígenes históricos. Voegelin maneja las fuentes históricas de manera superficial y arbitraria, haciendo traspolaciones apresuradas entre épocas históricas. Voegelin afirmó que la salvación del sujeto en la modernidad se iba a producir en la misma tierra, y

que en esta época histórica el sujeto conocía de manera certera el significado de la historia, dejando atrás la incertidumbre propia del cristiano. Esto no es así, sino que sucede todo lo contrario. Respondiendo a esta tesis, Kelsen escribió: “éramos de la opinión de que la esencia del cristianismo es precisamente la sensación de certidumbre que un Dios todopoderoso, absolutamente justo y al mismo tiempo infinitamente piadoso, cuya voluntad se hace en el cielo así como en la tierra, brinda al creyente.¹⁰” (Kelsen, 2006: 195).

Por otra parte, verdad es que en la modernidad se abandonó la creencia en verdades trascendentes: mas esto para Kelsen es la emancipación de la teología de los asuntos civiles y sociales, y la separación absoluta entre la ciencia y la religión. Este es un principio básico del positivismo sostenido por Kelsen, por lo que la modernidad y la ilustración, entonces, echaron luz y claridad para entender las relaciones humanas. Además, hacer inmanente el sentido de la historia no implica necesariamente “divinizar” a la sociedad, sino que importa el propósito de averiguar las leyes sociales y naturales. Los pensadores modernos no divinizaron la sociedad: por el contrario, Marx, Comte, Nietzsche, Freud, criticaron de manera furibunda y radical las instituciones sociales, religiosas y morales que operan en la sociedad (además de que encerraron a filósofos como Marx, Comte, Heidegger, Nietzsche, y corrientes tan dispares como el iluminismo, positivismo, humanismo, etc., como gnósticos es una interpretación simplista y absurda).

Es conocida la obstinada defensa que hizo Kelsen a lo largo de su vida de la democracia. La representación democrática (que Voegelin descalificó como *elemental*, casi sin valor teórico político alguno para comprender al Estado) es la mejor que pueden tener las sociedades. La forma política de representación que aboga Kelsen sigue siendo el Parlamentarismo¹¹. Escribió Kelsen que “El parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia” (Kelsen, 1977: 50). Ahora bien, en el Parlamento se establece la *ficción de la representación*. Es decir: que el Parlamento representa la voluntad del pueblo, y que el pueblo concreta su voluntad en este cuerpo. La ficción de la representación esconde y restringe el principio de la libertad, por lo que los detractores del sistema parlamentario aducen que la democracia es un engaño. Ahora bien, dice Kelsen, pese a que esto es cierto, el Parlamento se sigue justificando: es “la transacción necesaria” entre la idea de libertad política y el principio de la mayoría.

¹⁰ Contrariamente a lo que cree Voegelin, muchos autores demostraron que la Modernidad constituyó para el sujeto la pérdida en los valores firmes y dadores de sentido del cristianismo; el sujeto se encuentra lleno de incertidumbres, arrojado y perdido, sin saber de dónde viene y adónde va. En este sentido, Heidegger hablaba de la imposibilidad de una filosofía cristiana: “una filosofía cristiana es un hierro de madera y un malentendido”, porque la primer y fundamental pregunta del verdadero filosofar es ¿Porqué el ente y no más bien la nada?, y para esta pregunta el cristiano tiene una respuesta inequívoca: el ente es creado por Dios y al final del camino del hombre está Dios: (Heidegger, 2003: 16-17).

¹¹ Para ahondar sobre la representación parlamentaria en el pensamiento de Kelsen, véase GARZÓN VALDES, E. (1989). “Representación y Democracia”, Revista *Doxa*, N° 6. Disponible en www.biblioteca.org.ar/libros/141760.pdf.

Además, y más allá de las razones de orden histórico que avalan al Parlamento como órgano representativo (ya que la lucha del parlamentarismo en las Revoluciones Inglesa, Francesa y Norteamericana fue la lucha por la libertad en detrimento de las monarquías) la necesidad de la representación parlamentaria se justifica para Kelsen por varias razones: primero, como herramienta técnico social para la organización del Estado; segundo, porque ve que en las sociedades con un considerable progreso material y técnico organizacional existen, con distintas variantes, alguna especie de Parlamento o Asamblea colegiada (hasta en las autocracias o monarquías existe alguna asamblea de personas para la ejecución de las políticas estatales, ya sea como órgano productor de las leyes o como órgano consultivo), por lo que esto es como “una ley de construcción de los organismos sociales.” (Kelsen, 1977: 56). Por otra parte, el Parlamento es una “exigencia” para conformar la voluntad estatal, que, en la práctica política de las sociedades, se da a través de la transacción de los grupos humanos de poder (partidos políticos) que dan nacimiento a un conjunto de normas obligatorias para la comunidad. Además, se pregunta Kelsen, ¿qué sucedería si el Parlamento se elimina de las democracias?

Ahora bien, Kelsen no desconoce las limitaciones formales y materiales que asedian la práctica parlamentaria; mas propone como soluciones político-jurídicas concretas la “intensificación” de los elementos democráticos en el Parlamento: referéndum popular, plebiscitos, la abolición de las inmunidades de los legisladores (resabio de privilegios heredados de los siglos XVII y XVIII), la consulta popular, etc. Estas son algunas de las soluciones a los problemas de representación en el Parlamento¹².

Consideraciones finales

Luego de analizar las concepciones de representación que tuvieron Voegelin y Kelsen y que se vieron reflejadas principalmente en el interesante debate intelectual que mantuvieron a principios de los años 50, es preciso hacer una especie de balance para poder ver qué tesis político-jurídicas nos sirven a nosotros para pensar la representación en la actualidad.

Quizás lo más destacable del pensamiento de Voegelin sea el haber denunciado tenazmente los totalitarismos del siglo XX -y se vio forzado al exilio por el nacionalsocialismo- y diagnosticar con agudas observaciones los males sociales que padecían las sociedades occidentales y cómo el mundo iba camino a la catástrofe. Asimismo, es cierto que el ideal de sujeto moderno se apoderó de la naturaleza, dominó el mundo entero sin límites, y construyó un ideal de hombre con rasgos individualistas exacerbados. Por otra parte, y como hizo su par Carl Schmitt, Voegelin supo ver cómo los símbolos y los mitos juegan un papel fundamental en las sociedades políticas y cómo operan de manera inconsciente, pero efectiva y real. Ahora bien, la crítica y la denuncia que hace Voegelin son, indudablemente, mejores que los remedios propuestos. Allí, entiendo, se encuentra la riqueza del pensamiento voegeliano.

¹² En el capítulo IV de *Esencia y valor de la democracia* Kelsen desarrolla esta tesis.

Mas las soluciones políticas propuestas por Voegelin son problemáticas: la representación existencial, el gobernante como portador y ejecutor de verdades trascendentes, la búsqueda de un orden espiritual, el retorno a la ciencia política fundada en valores absolutos teniendo como bases Platón, Agustín y Tomás, son tesis que van en contra de los regímenes democráticos, pluralistas, relativistas, con fundamentos políticos inmanentes y que pretenden asegurar los derechos humanos individuales. El buen orden político no se define por su espiritualidad ni sus verdades trascendentes, sino, antes bien, y como pensaba Kelsen, por el diseño y buen funcionamiento de sus instituciones democráticas. Contra el gobierno de unas élites iluminadas, es preciso anteponer, como sostiene el filósofo francés Jacques Ranciere, una noción de democracia definida como “una superioridad que no se basa en más principio que la ausencia misma de superioridad. Democracia quiere decir, ante todo, esto: un gobierno arcaico, fundado nada más que en la inexistencia de título alguno para gobernar.” (Ranciere, 2007: 63). La democracia no reconoce títulos filiatorios, honores, capacidades especiales: cualquiera puede gobernar y ser gobernado en cualquier momento. El azar y la aleatoriedad, en este sentido, son la esencia de la democracia. La democracia es, al decir de Ranciere (y creo que Kelsen compartiría esta tesis), “el poder propio de los que no tienen más título para gobernar que para ser gobernados.” (Ranciere, 2007: 71).

La mejor forma de pensar la representación política es en términos inmanentes. Las sociedades son las que instituyen el orden jurídico y político sin ninguna referencia a entes trascendentes o verdades exteriores a ella. La trascendencia, como piensa Kelsen, en materia política, es sumamente riesgosa; es, sin más, metafísica, y por tanto seudociencia. La metafísica nada tiene que hacer en las instituciones políticas de la democracia. Mas grave aún: la introducción de valores absolutos en política es una vía idónea para recaer en la autocracia y en los regímenes totalitarios. Para Kelsen, y fiel a su relativismo epistemológico, los valores supremos (tales como la justicia, el bien) jamás pueden ser justificados de manera absoluta. Acaso hasta la democracia misma no puede hacerlo: “La democracia, como forma de gobierno, puede justificarse relativa pero no absolutamente.” (Kelsen, 1956: 35). Lo que ocurre, dice Kelsen siguiendo a Hume¹³, es que la conciencia psíquica de los hombres tiene una *necesidad psicológica* inevitable de postular y creer en absolutos.

La inmanencia *-inmaneo* significa permanecer en- en la teoría política contemporánea es aceptada casi sin discusión y la crítica de las instituciones políticas se construye a partir de allí. En democracia, no hay lugar para los valores absolutos tal como los pensaba Voegelin: orden, espíritu, justicia, representación de *verdades*. Kelsen observaba que hay una íntima relación entre democracia y relativismo. Es el sistema epistemológico que más le conviene a la democracia. “Esta pugna de concepciones metafísicas es paralela a la antítesis de actitudes políticas: a la concepción metafísico-absolutista del mundo se ordena la actitud autocrática, así como la democracia corresponde a la concepción científica del universo, al relativismo crítico.” (Kelsen, 1977: 154).

¹³ Véase HUME, D. (2010). *Investigación sobre el entendimiento humano*. Buenos Aires: Losada.

Es decir: valores absolutos: autocracia; valores relativos: democracia, afirma Kelsen¹⁴.

El orden jurídico-político de las sociedades debe estar dado exclusivamente por leyes e instituciones políticas ajenas a la religión y a la metafísica. Esto no implica que sea neutral: por el contrario, a todo orden jurídico le subyace una ideología, valores morales, preceptos políticos: “La teoría política y la experiencia muestran que, según fuere la época y el lugar, existen ideologías socialmente válidas que legitiman, también durante un tiempo y un espacio, a los órganos estatales encargados de establecer y asegurar el derecho positivo.” (Barbará, 2008: 15). Pero eso no implica sostener que los representantes reflejen verdades cósmicas que provienen del exterior. La religión y la política son cosas totalmente distintas y es conveniente mantenerlas separadas. Ya Pascal hace más de cuatro siglos nos alertaba diciendo que “nunca hacen el mal los hombres tan completa y alegremente como cuando lo hacen por convicción religiosa.” Un régimen político que represente verdades religiosas es muy posible que de a lugar a la subordinación de los derechos y los intereses individuales en pos de un “supremo” bien de la sociedad, que, en su caso, el gobernante representa. Por tanto, obligar a los ciudadanos a adoptar actitudes comunitarias sacrificiales para el balanceo entre los derechos individuales y los intereses colectivos es antidemocrático y contrario a los principios básicos del Estado de Derecho.

Por otra parte, la representación democrática es la forma más proclive para que los ciudadanos expongan sus demandas de derechos y consigan satisfacción sobre los mismos. Es en las instituciones democráticas donde se desarrollan los consensos y los conflictos políticos, descartando todo tipo de trascendencia y, sobre todo, de llegar a una verdad, como lo hacía Voegelin. La democracia es, pues, la lucha y el juego de distintas verdades, siempre relativas y cambiantes. Es el primado de la multiplicidad política contra la unidad. Richard Rorty pensaba que la política consiste justamente en abandonar la fundamentación de la misma en argumentos trascendentales y aceptarla como un ejercicio que, a partir del diálogo intercultural, permite crear instituciones y formas diversas de relación social. Para esto es necesario abandonar toda metafísica y asumir la contingencia absoluta e inherente a la política.

Recibido: 22/02/2018
Aceptado: 25/05/2018

Bibliografía

¹⁴“Si desaparece la creencia en la posibilidad de una ciencia libre de intereses del poder político y, por tanto, digna de la libertad, o si el ideal de la objetividad del conocimiento cede el puesto a otros ideales, se inicia el viraje hacia una actitud espiritual favorable a la autocracia.” (Kelsen, 1977: 143).

BARBARÁ, J., (2008). *Estado de derecho y autonomía de la voluntad*. Córdoba: Advocatus.

CASANOVA, C., (1997). *Verdad escatológica y acción intramundana. La teoría política de Eric Voegelin*. Navarra: Eunsa.

GARCÍA RIVERA, A., (2012). "Representación y crítica de la modernidad en Voegelin y Schmitt". *Revista Eikasía*. Disponible en www.revistadefilosofia.org/45-04.pdf.

GARZÓN VALDÉS, E., (1989). "Representación y Democracia", *Revista Doxa*, N° 6. Disponible en www.biblioteca.org.ar/libros/141760.pdf.

FONTI, D., (2014). "Gnosticismo, política y religión. Aproximación crítica a una relación fundamental en Eric Voegelin". *Revista Persona y sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, Vol. XXVIII, n° 3.

HEIDEGGER, M., (2003). *Introducción a la metafísica*. Barcelona: Gedisa.

HUME, D. (2010). *Investigación sobre el entendimiento humano*. Buenos Aires: Losada.

KELSEN, H. (1956). *¿Qué es la justicia?* Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

KELSEN, H. (1958). *Teoría general del estado y del derecho*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

KELSEN, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Editorial Labor.

KELSEN, H. (2006). *¿Una nueva ciencia de la política? Réplica a Eric Voegelin*, Buenos Aires: Katz.

MÉTALL, R. (1976). *Hans Kelsen. Vida y Obra*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

RANCIERE, J. (2007). *El odio a la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.

RORTY, R. (1989). *La filosofía y el espejo de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.

SANDOZ, E. (1981). *The Voegelinian Revolution: A biographical introduction*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

VOEGELIN, E. (2000a). *Modernity without restraint*. Columbia: University of Missouri Press.

VOEGELIN, E. (2000b) *The political religions*. Columbia: University of Missouri.

VOEGELIN, E. (2006). *La nueva ciencia de la política*. Buenos Aires: Katz.

VOEGELIN, E. (2009). *El asesinato de Dios y otros escritos políticos*. Buenos Aires: Hydra.

ZANETTI, G. (1989). *La trascendenza e l'ordine. Saggio su Eric Voegelin*. Bologna: Clueb.

Donald Trump y el Sentido Oriental de la Historia: Política Exterior de EE.UU. hacia China¹

Donald Trump and the Eastern Way of History: US Foreign Policy toward China

FELIPE MAILLIER

Licenciado en Relaciones Internacionales. Miembro Investigador del Observatorio de Política Internacional de la Universidad Católica de Santa Fe. Correo electrónico: felipe.argentina@hotmail.com

Resumen

La emergencia de nuevos polos de poder mundial implica la resistencia natural de EE.UU. al ver sus intereses amenazados por modificaciones en el statu quo internacional. En un contexto donde China se predispone a desempeñar un rol más activo dentro del sistema internacional, Donald Trump llegó a la presidencia con lemas como “*MAKE AMERICA GREAT AGAIN*” (que América vuelva a ser grande) y “*AMERICA FIRST*” (América primero) que, en parte, incluyen redefinir la relación bilateral con determinados actores internacionales, entre los cuales está el gigante asiático.

Palabras Clave

Estados Unidos — China — Política Exterior — Agenda Internacional

Abstract

The emergence of new poles of global power involves the natural resistance of the US that see their interests threatened by changes in the international status quo. In a context where China is predisposed to play an active role, Donald Trump came to the presidency with slogans like “*MAKE AMERICA GREAT AGAIN*” and “*AMERICA FIRST*” that, in part, include a redefinition of the bilateral relationship with certain international actors. The “Asian Giant” is among them.

Keywords

United States — China — Foreign Policy — International Agenda

¹ El presente artículo es un capítulo extraído y adaptado del Original. “Trump, análisis de los primeros 365 días del Presidente de los Estados Unidos en el poder” (2018). Proyecto de Investigación desarrollado por el Observatorio de Política Internacional de la Universidad Católica de Santa Fe.

Introducción: El Águila Calva y el Dragón Asiático

Las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y China revisten una especial importancia al estar llamadas a forjar buena parte de la historia del siglo XXI. El simple hecho de tratar sobre vínculos propios de las dos economías más grandes del mundo, nos sitúa en un escenario donde, más allá de reales resquicios para la cooperación, la competencia adquiere un valor significativo. Efectivamente, la emergencia del país oriental como potencia económica supuso uno de los bastiones fácticos para la relativización de la hegemonía norteamericana en el orden internacional, predominante desde finales de la Guerra Fría.

Desde la introducción de las reformas lideradas por Deng Xiaoping², China creció a un ritmo único en la historia mundial. En datos precisos, desde 1979 a 2016, sostuvo un promedio anual de crecimiento del PBI real del 9,6%, lo que significa que, en promedio también, China ha sido capaz de duplicar el tamaño de su economía cada ocho años (MORRISON, 2017: 5). No resulta extraño, por lo tanto, que a pesar de una posible ralentización de sus tasas de crecimiento, dicho país supere a EEUU como la mayor economía a nivel global. Como apunta Lloyd Blankfein³, CEO de la banca “Goldman Sachs”, uno de los puntales de la inevitable preminencia del gigante asiático está dado por albergar una población cuatro veces mayor que la del país americano⁴, lo que representa escalas superiores en cuanto a potencial expansivo.

Paralelamente, Estados Unidos y China son los dos países con mayor presupuesto destinado al campo militar y de defensa. Y si bien el primero cuenta con un gasto equivalente al triple del correspondiente al país oriental⁵, y acumula una capacidad de fuego cualitativamente superior, el proceso de modernización militar integral de China ha podido alterar el equilibrio de poder regional en Asia (Forsby, 2016: 2).

A esto debemos sumar un tercer plano dialéctico referido al ámbito de la diplomacia, la cual es considerada como otra herramienta indispensable en la emergencia del gigante asiático como potencia, y en especial para su búsqueda de predominio en la vecindad. Al respecto, se apunta que los diplomáticos chinos han generado una multitud de plataformas y mecanismos, creados o fortalecidos en años recientes, que podrían contribuir a maximizar sus intereses, entre los que están la Organización de Cooperación de Shanghái, el Corredor Bangladés-China-

² Tras ascender dentro del Partido Comunista Chino, se convirtió en el máximo líder de la República Popular desde 1978 hasta prácticamente su muerte en 1997. Bajo su mando, se favoreció la aplicación de reformas estructurales de liberalización de la economía, que se fueron profundizando hasta la actualidad en los distintos sectores de la economía china y a las cuales se las considera como la base del crecimiento del país. Véase Eugenio Bregolat (2011) “La Segunda Revolución China. Claves para entender al país más importante del siglo XXI”.

³ CNBC, Digital. “Goldman Sachs CEO: China’s economy will surpass the US, and by one measure it already has”. 09/11/2017. Link: <https://www.cnbc.com/2017/11/09/goldman-sachs-ceo-lloyd-blankfein-chinese-economy-will-surpass-the-us.html>

⁴ La población de actual de EEUU es de aprox. 320 millones habitantes, mientras que la de la República Popular China es de aprox. 1400 millones de habitantes (los números pueden variar según las distintas estimaciones). Link: <http://worldpopulationreview.com/countries/united-states-population/>

⁵ Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI). “Gasto militar mundial en 2016”. Kate Blanchfield, Nan Tian och Pieter D. Wezeman. Link: <http://visuals.sipri.org/es/>

India-Birmania, el Corredor Económico China-Pakistán, la firma del TLC⁶ con Seúl y Tokio, el TLC con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y la triangulación económica y militar con Mongolia y Rusia (Hernández Pedraza, 2016: 84-85). En este sentido, las autoridades chinas postulan una región donde las decisiones globales, de importancia estratégica para los países del área, sean discutidas entre ellos mismos, una zona realmente gobernada por los propios asiáticos, en la cual Estados Unidos y su política injerencista pase a un segundo plano (Hernández Pedraza, 2016: 84-85).

En sintonía, bajo el liderazgo de Xi Jinping, desde el año 2012, se apuntó a la posesión de un rol más activo en la determinación de normas internacionales, y en la creación y extensión de espacios que fomenten el desarrollo de la sociedad china. Esto queda demostrado tras la iniciativa integral del “*One Belt, One Road*”⁷, con la cual se busca readaptar la antigua “Ruta de la Seda” al siglo XXI. A través de esta, se pretende convertir a China en el epicentro de los asuntos económico-comerciales mundiales, y consta de la proyección de dos vías fundamentales: un cinturón económico por tierra, conectando las plataformas industriales del este de China con Europa, atravesando Asia Central y sus adyacencias, y una ruta marítima complementaria que parte de la costa sur del país y recorre lo largo del Océano Índico, hasta los canales y estrechos que comunican al Mar Mediterráneo⁸. Funcionalmente, la iniciativa apunta a mejorar la infraestructura relacional dura y blanda, e incluso a la generación y profundización de vínculos culturales (Johnson, Goodman y Hillman, 2017). Geográficamente, incluye aproximadamente 65 países, los cuales comprenden alrededor del 70% de la población mundial, y financieramente, podría implicar inversiones chinas de cerca de 4 billones de dólares (Johnson, Goodman y Hillman, 2017). Con este proceder, aunque el alcance y la escala de la iniciativa aún son algo elásticas, todos los indicios apuntan a un ambicioso y consecuente propósito: un futuro en el que todos los caminos lleven a Beijing.

Los objetivos de Xi Jinping fueron ratificados durante el 19º Congreso Nacional del Partido Comunista Chino, celebrado en Octubre de 2017, durante el cual, el líder chino reafirmó su primacía sobre sus pares dentro del PCC⁹, cuando, entre otras cosas, se decidió integrar su pensamiento en la constitución, al igual que sucedió con otros influyentes personajes de la historia reciente china, como Mao Zedong y Deng Xiaoping¹⁰.

En cuanto a los vínculos con Estados Unidos, Xi Jinping promovió una relación de par a par, en la cual concebía a su país como promotor de un orden mundial pacífico e inclinado a las normas de liberalización de los mercados que tanto

⁶ Abreviación de “Tratado de Libre Comercio”.

⁷ “Un Cinturón, una Ruta”.

⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China. “President Xi Jinping Delivers Important Speech and Proposes to Build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries”. Parte de Prensa, 07/09/2013. Link: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/to-pics_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzzfh_665686/t1076334.shtml

⁹ Partido Comunista Chino.

¹⁰ The New York Times, Digital. “China Enshrines ‘Xi Jinping Thought,’ Elevating Leader to Mao-Like Status”. Chris Buckley, 24/10/2017. Link: <https://www.ny-times.com/2017/10/24/world/asia/china-xi-jinping-communist-party.html>

sirvieron al progreso económico del gigante asiático. Propuso un modo de relacionamiento, entre las dos potencias, donde subrayó los principios de no confrontación, respeto mutuo y un modelo cooperativo basado en la premisa “ganar-ganar” (Li, 2017:1), haciendo referencia a desafíos comunes entre ambas naciones. Por su parte, desde el país norteamericano, durante la administración Obama, estas propuestas fueron aceptadas solo en parte, ya que la competencia tendió a intensificarse (Lí, 2017:1), sobretodo en cuestiones económicas y de seguridad; aun habiendo puntos de encuentro como la ratificación del Acuerdo contra el Cambio Climático de París¹¹ y el Acuerdo Nuclear con Irán¹².

Esto se encuentra enlazado al hecho de que el ascenso de China, como una potencia económica y militar, tiende a ser visto, históricamente, como amenaza o, al menos, como un desafío estratégico para los sucesivos gobiernos norteamericanos¹³. Dada esta situación, Estados Unidos se esforzó, en los últimos años, para fortalecer sus alianzas en Asia, aumentar el comercio y elevar su perfil militar regional, en el marco de la llamada política de “Pivote Asiático” de Barack Obama, que intentó contener y canalizar pacíficamente las ambiciones de China (Tisdall, 2016).

Como indican desde el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosque (2017: 4):

“Durante los 8 años de la administración Obama, fue de suma importancia equilibrar la relación de Estados Unidos con los países de la región de Asia Pacífico. Para lograr este balance, se marcaron cuatro puntos principales a seguir: 1) posicionamiento del 60% de la flota estadounidense en Asia Pacífico; 2) aventajar el diálogo con países con los que China tiene conflictos territoriales; 3) negociación del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) como contrapeso a la presencia creciente de China en materia comercial y estratégica; y 4) mantener todos los canales de comunicación con China abiertos”.

150

Estas políticas, sin embargo, no impidieron que el gigante de Oriente acelerara su adquisición y desarrollo de nueva tecnología militar para contrarrestar la presencia estadounidense e incentivara sus propios acuerdos económicos como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), además de la creación del Nuevo Banco de Desarrollo impulsado por el bloque BRIC y el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura.

En un contexto donde China se predispone a desempeñar un rol más activo dentro del sistema internacional, Donald Trump llegó a la presidencia con lemas como “*MAKE AMERICA GREAT AGAIN*” (que América vuelva a ser grande) y “*AMERICA*

¹¹ El País, Digital. “China y EEUU aprovechan el G20 para ratificar el acuerdo contra el cambio climático”. Xavier Fontdeglória, 03/09/2016. Link: https://elpais.com/internacional/2016/09/03/actualidad/1472895637_297161.html

¹² La Nación, Digital. “Histórico acuerdo nuclear entre Irán y las seis potencias”. 14/07/2015. Link: <http://www.lanacion.com.ar/1810260-historico-acuerdo-nuclear-entre-iran-y-seis-potencias>

¹³ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosque. “La relación entre Estados Unidos y China: Dinámicas de continuidad y cambio en la administración de Donald Trump”, Nota de Coyuntura (08/02/2017). Senado de la República de México.

FIRST” (América primero) que, en parte, incluían redefinir la relación bilateral con determinados actores internacionales, entre los cuales estaba el gigante asiático, para beneficio de los intereses norteamericanos.

Durante la campaña electoral, el actual presidente había acusado a los dirigentes chinos de manipulación cambiaria y de llevar adelante políticas comerciales injustas que afectaban negativamente el mercado estadounidense, así como también avivó las tensiones por los contenciosos geopolíticos en el Mar del Sur de China (Navarro Sanz, 2017: 5). Simultáneamente, cuestionó la política de “One China” (Una sola China), que considera a Taiwán parte de este país y que constituye un viejo principio rector de las relaciones sino-estadounidenses¹⁴, provocando el desagrado de la cúpula directiva de Beijing¹⁵. Desde lo discursivo, todo parecía prever el distanciamiento político y el desarrollo de una guerra económica entre las potencias. Sin embargo, a medida que transcurrieron los primeros meses de gobierno, la retórica de Trump se fue suavizando, incluyendo varias rectificaciones sobre opiniones exteriorizadas previamente. Cronológicamente, un evento que visibilizó el cambio de postura, fue la visita de Xi Jinping a la residencia de Mar-a-Lago en Florida, a comienzos de abril de 2017, que, según el presidente norteamericano, supuso un formidable avance en las relaciones bilaterales¹⁶. Los dos dirigentes convinieron en establecer un “diálogo amplio entre Estados Unidos y China”, remarcando cuatro ejes particulares (diplomacia y seguridad; economía; cumplimiento de la ley y seguridad cibernética), además de acercar posiciones con respecto al estado de gravedad de la situación con Corea del Norte y su desarrollo nuclear, por más que ambos difieran en los caminos para tratar su posible resolución (Larres, 2017).

Sin dudas, el aumento de la tensión sobre la península de Corea representó un elemento ineludible dentro de la agenda de política exterior de la nueva administración estadounidense hacia China, al demandarle un papel de mediación. Más allá de los recientes e inéditos acercamientos con el líder norcoreano, Kim Jong Un, el conflicto permitió intensificar la presencia militar de EEUU en la zona del Asia Pacífico, la cual venía siendo impulsada por la anterior administración con el aval de países aliados como Japón y Corea del Sur.

No obstante, también se detecta un distanciamiento de los lineamientos multilaterales de competencia económica promovidos por Obama en la región, sustentándose la observación, en el inmediato retiro del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP) ordenado por Trump luego de asumir el máximo cargo. Esta decisión, de índole aislacionista, se contraponen a las intenciones previas de la Casa Blanca de dificultar el avance de China en la materia.

¹⁴ Project Syndicate, Digital. “Los giros de Trump en política exterior”. Martin Feldstein, 30/05/2017. Link: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-foreign-policy-reversals-by-martin-feldstein-2017-05/spanish?barrier=accessreg>

¹⁵ La Nación, Digital. “China le responde a Donald Trump y dice que es “tan ignorante como un niño”. 13/12/2016. Link: <http://www.lanacion.com.ar/1966479-donald-trump-eeuu-china-ignorante>

¹⁶ El Nuevo Diario, Digital. “Así fue el encuentro de Donald Trump y Xi Jinping”. 08/04/2017. Link: <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/424245-fue-encuentro-donald-trump-xi-jinping/>

Partiendo de estas premisas iniciales, en el presente documento intentamos describir, de forma introductoria, los lineamientos generales de la política exterior norteamericana orientados hacia la República Popular China, en el marco del primer año de la “gestión Trump”. Prestamos particular atención en las temáticas que dominan la agenda entre dichos estados, como son seguridad internacional y economía.

Política Exterior de EE.UU. hacia China en Tiempos de Trump

Al tratar sobre los intereses específicos que guían la política de un Estado hacia otro, una primera aproximación puede tener en cuenta determinadas acciones y elementos de carácter tangible, que se desarrollan paralelamente, y que permiten, luego, indagar en la finalidad o en los objetivos, más o menos compartidos, a los que sirven.

En nuestro caso, urge remarcar que el propósito de este artículo resulta meramente introductorio por ciertas razones. La primera de ellas encuentra su lógica al tratarse de una revisión acotada temporalmente, que solo tiene en cuenta el primer año a partir de la asunción del actual presidente norteamericano, lo que nos sugiere que la mayoría de los aspectos observados son plausibles de cambios o alteraciones propias a las distintas coyunturas, e imponderables.

Por otro lado, las temáticas se limitan a los campos de seguridad y economía, pasando por alto lo que podría ser un análisis multidisciplinario y aplicado que incluya diversos temas propios de las relaciones internacionales. En este sentido, el recorte llevado a cabo tiene como objetivo abordar aspectos de mayor resonancia internacional durante el período bajo revisión, focalizando en aquellos que gozaron de preeminencia tanto en discursos y eventos políticos, como en la prensa. De hecho, en cuanto a la identificación de los principales puntos de acción política, de Estados Unidos hacia China, recurrimos a comunicados oficiales, partes de prensa y otras fuentes de información secundaria, dejando notar la influencia de elementos subjetivos desde su selección, hasta los comentarios correspondientes.

Dadas estas condiciones, e introduciéndonos a la temática, sostenemos que, los lineamientos de la política exterior norteamericana hacia China, están inscriptos en una dialéctica donde la competencia adquiere relevancia por sobre la cooperación. Comparados con otros campos de análisis de la política exterior, economía y seguridad resultan significativamente representativos en este sentido. En concreto, los principales ejes de acción, que identificamos en la agenda norteamericana, son los siguientes:

- Equilibrar las relaciones económicas bilaterales con China.
- Presión sobre China como mediadora del conflicto entre Corea del Norte y EEUU.
- Relaciones amistosas con estados vecinos de China que sostienen disputas de soberanía con dicho país en la región del Asia-Pacífico y territorios adyacentes.
- Sostenimiento de la presencia y capacidad militar estadounidense en la región del Asia-Pacífico.

Si bien podrían tenerse en cuenta otros puntos, nos limitamos a mencionar aquellos que consideramos determinantes para caracterizar la política exterior estadounidense desde la asunción de Trump.

Empezando por el primero de ellos, resulta evidente el cambio de postura del presidente Trump en relación con lo promulgado durante su campaña electoral, donde llegó a referirse a China como un “enemigo económico”¹⁷, por supuestas acciones intencionales que afectaban al mercado de EEUU. Este giro se consolidó a menos de 4 meses de comenzado su mandato, luego del encuentro con Xi Jinping en Florida, donde se avanzó sobre diferentes acuerdos comerciales. Uno de los principales intereses económicos de la nueva administración es la reducción del importante déficit registrado con el país asiático en la balanza comercial (Morrison, 2017: 1). De hecho, finalizado el año 2016, ascendía a valores cercanos a los 347.000 millones de dólares, representando el mayor déficit de carácter bilateral dentro del balance general¹⁸. En esta línea, la visita del presidente chino a la residencia de Mar-a-lago fue un paso inicial que dio lugar a otras instancias ya que, tan solo un mes después, en mayo de 2017, se dio a conocer un acuerdo alcanzado por ambos gobiernos, a partir del cual, el país asiático se comprometía a importar carne vacuna y gas natural licuado¹⁹ proveniente de EEUU, mientras Washington aceptaba la importación de carne de ave cocida con origen en Beijing (Larres, 2017). El arreglo también incluía el permiso de China para que agencias calificadoras y compañías de tarjetas de crédito norteamericanas comiencen sus negocios en el país (Larres, 2017).

La relación comercial progresó a medida que transcurría el año 2017. Tal es así que, en el mes de noviembre, en la visita de Donald Trump a la capital china, con motivo de su gira por Asia, se anunciaron acuerdos por un monto total de 253.000 millones de dólares, que abarcaban sectores tan variados como la energía, la aeronáutica, la industria alimentaria, la electrónica y el sector automotriz²⁰. En el marco del encuentro producido entre los máximos mandatarios de los dos estados, el secretario de comercio estadounidense, Wilbur Ross, remarcó que el desequilibrio en la balanza con China ocupaba el centro de la conversación²¹. Aun así, y al cabo de un año, la administración Trump no ha conseguido revertir los

¹⁷ FLY, JAMIE. “Trump’s China Policy Must Look Beyond North Korea”. Foreign Policy, Digital. 25/07/2017. Link: <http://foreignpolicy.com/2017/07/25/trumps-china-policy-must-look-beyond-north-korea/>

¹⁸ El Economista.es, Digital. “EEUU presenta el mayor déficit comercial en cuatro años: China, Japón y Alemania, ‘culpables’”. 07/02/2017. Link: <http://www.economista.es/economia/noticias/8138242/02/17/EEUU-la-balanza-comercial-presenta-un-deficit-de-44300-millones-en-diciembre.html>

¹⁹ Clarín, Digital. “China ya importa gas líquido de Estados Unidos”. Jorge Castro, 02/07/2017. Link: https://www.clarin.com/economia/china-importa-gas-liquido-unidos_0_rJVwOMV4b.html

²⁰ Infobae, Digital. “Estados Unidos y China anunciaron acuerdos comerciales por 253.400 millones de dólares”. 09/11/2017. Link: <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/11/09/estados-unidos-y-china-anunciaron-acuerdos-comerciales-por-253-400-millones-de-dolares/>

²¹ Reuters, Digital. “U.S. Commerce Secretary says Trump-Xi talks will address trade imbalances”. Matthew Miller, 08/11/2017. Link: <https://uk.reuters.com/article/uk-trump-asia-china-commerce/u-s-commerce-secretary-says-trump-xi-talks-will-address-trade-imbalances-idUK-KBN1D80VA>

números de la balanza comercial con el país asiático²² que, según el presidente, es un problema generado por las políticas de sus predecesores más que por las directivas económicas chinas²³, diferenciándose de sus dichos durante la campaña electoral.

La relación entre Estados Unidos y China siempre ha entrañado elementos de cooperación y competencia (Schell y Shirk, 2017: 10), lo que pudo haber favorecido la moderación en el diseño definitivo de las políticas exteriores de las naciones en cuestión. Quizás, las primeras acciones del gobierno de Trump puedan ser entendidas bajo esta premisa. Las dos economías son profundamente dependientes una sobre la otra, y dado que esta relación de doble dirección jugó un papel importante en las experiencias de crecimiento de ambas, durante varias décadas pasadas, probablemente guarde implicancias, igualmente profundas, tanto en la actualidad como en el futuro próximo (Roach, 2017). Estados Unidos ha sido, durante mucho tiempo, uno de los más grandes y lucrativos mercados de exportación chinos²⁴ (el primero hoy en día) y, por tanto, un pilar central de su espectacular trayectoria de desarrollo en los últimos 35 años (Roach, 2017:2). A la inversa, China representa el tercer mayor mercado de exportación de EEUU²⁵ y su fuente de más rápido crecimiento de la demanda externa de productos a lo largo de la década pasada (Roach, 2017:2).

En paralelo, los autores Schell y Shirk sostienen que, ambas economías se encuentran tan entrelazadas, que ningún país se beneficia de las dificultades económicas en el otro, y que esta interdependencia va mucho más allá de las exportaciones y las importaciones, remarcando que China posee cerca de un quinto de los títulos de deuda del Tesoro de los EEUU en manos de países extranjeros (2017: 20). Esto la convierte en uno de los mayores acreedores extranjeros del país americano. De tal forma, la volatilidad en la bolsa de valores de China y los tipos de cambio de las divisas, pueden enviar ondas de choque a través de los mercados de capital en Wall Street y en todo el mundo (Schell y Shirk, 2012:20).

Si bien, hasta el momento, no se puede afirmar que el actual gobierno norteamericano haya conseguido una mejora en los términos relativos de intercambio con China, sí se puede observar la propensión a las negociaciones bilaterales como medio orientado a tal fin. En este sentido, el rechazo de tratados económicos multilaterales, también puede ser considerado como un rasgo distintivo de la administración Trump. Lo sucedido en el caso del Acuerdo

²² Bloomberg, Digital. "Trump Is Greeted in China by a Trade Deficit as Big as Ever". 08/11/2017. Link: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-08/china-exports-hold-up-as-international-demand-remains-resilient>

²³ Financial Times, Digital. "Trump blames US predecessors for China trade deficit". Demetri Sevastopulo, Tom Mitchell, 09/11/2017. Link: <https://www.ft.com/content/eb88fd24-c501-11e7-a1d2-6786f39ef675>

²⁴ Desde el año 2000, Estados Unidos ha contabilizado un promedio de 19% del total de exportaciones del país oriental (Roach, 2017:2)

²⁵ Detrás de Canadá y México, países con los cuales se incrementó el intercambio a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en inglés "North American Free Trade Agreement" (NAFTA), el cual también ha sido criticado por la administración Trump. Véase Trade-Map, Trade statistics for international business development. "List of importing markets for the product exported by United States of America in 2016". Link: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry.aspx?nvpm=1|842||||TOTAL|||2|1|1|2|1||2|1|1

Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) es un ejemplo. Recordemos que este tratado constituía uno de los puntos neurálgicos de la estrategia de contención económica durante el mandato de Barack Obama, por lo que, la inmediata decisión de salida, generó numerosas críticas sustentadas en la premisa de que se estaría permitiendo el avance de China como principal socio de los países involucrados. Se señala que la acción de Trump, de retirar a Estados Unidos del TPP, debilita su liderazgo económico en Asia, al mismo tiempo que ofrece a China la oportunidad de llenar el vacío dejado (Carlson, 2017:3). Bajo el slogan “*America First*”, este hecho simboliza un revés drástico sobre décadas de política económica activa de Estados Unidos en el lejano oriente²⁶, que pareciera volcarse a las sendas del aislacionismo.

Ahora bien, el segundo punto de la agenda se encuadra dentro de lo que fue el incremento de las tensiones entre Corea del Norte y Estados Unidos, aspecto representativo del primer año de gobierno de Donald Trump. Si bien las contraposiciones, entre ambas naciones, datan desde la separación política de la península de Corea en los respectivos Sur y Norte²⁷, a partir de la llegada al poder de Kim Jong Un²⁸, en el año 2011, las diferencias se habían profundizado debido a la aceleración de los programas de desarrollo nuclear y misilístico, junto con una fuerte retórica antinorteamericana.

La ambición nuclear norcoreana, con altibajos a lo largo de las últimas décadas, siempre se mantuvo como un objetivo primordial para garantizar la estabilidad del régimen vigente. Actualmente, esta actividad se halla en el máximo nivel histórico, lo que choca directamente con los intereses de seguridad estadounidenses, pero también de países vecinos como Corea del Sur y Japón (aliados de EEUU en la región del pacífico). Ante esta situación, el objetivo estadounidense refiere al congelamiento o neutralización del desarrollo armamentístico en dicho país, y la desnuclearización de la península coreana, meta que se tiene en consideración hace décadas.

La postura de la actual administración norteamericana había quedado expresamente reflejada en las palabras del entonces Secretario de Estado, Rex Tillerson, durante una Reunión de Ministros del Consejo de Seguridad de Naciones

²⁶ The New York Times, Digital. “Trump firma la salida de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico”. Peter Baker, 23/01/2017. Link: <https://www.nytimes.com/es/2017/01/23/trump-salida-estados-unidos-tpp-acuerdo-transpacifico/>

²⁷ “La Península de Corea es una de las áreas de fractura más importante del mundo con un altísimo potencial de conflictividad. Esta Península limita al norte con China y Rusia y al sur con el estrecho de Corea, que la separa de Japón. Políticamente está fragmentada en dos Estados desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando se divide a lo largo del paralelo 38°: el sur democrático (República de Corea) apoyada por los Estados Unidos, y el norte autoritario (República Popular Democrática de Corea) apoyada por la Unión Soviética y por China”. (La Península de Corea, p. 1. Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa de España). Publicado en diciembre de 2010. Link: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2010/DIEEEI27-2010PeninsulaCorea.pdf

²⁸ Kim il-Sung dirigió Corea del Norte desde su establecimiento hasta su fallecimiento en 1994. Su sucesor fue su hijo Kim Jong-il, quien lideró el estado hasta 2011, año en que fallece. En ese entonces la línea sucesoria continuó, convirtiéndose Kim Jong-un en el máximo líder de dicho país, hasta la actualidad.

Unidas, en el mes de diciembre²⁹ de 2017. En ella había asegurado que Corea del Norte era considerada como la mayor amenaza a la seguridad nacional. En sintonía, el presidente norteamericano venía de generar una gran repercusión, meses previos, al advertir que “de continuar con sus actividades amenazantes, Corea del Norte se toparía con fuego y furia como nadie ha visto antes”³⁰.

En un grado mayor que sus predecesores, los funcionarios actuales hicieron notar que “todas las opciones están sobre la mesa”, incluyendo el uso de la fuerza militar, de cara a la amenaza que Corea del Norte podría plantear a los Estados Unidos y sus aliados (Mcinnis, 2017: 2).

En este contexto, China es considerada como actor determinante al ser el principal aliado militar de la República Democrática de Corea, así como también, su principal soporte diplomático en las organizaciones internacionales y su más importante socio comercial. Para el año 2016, el 90% de las importaciones norcoreanas provenían de China, y en viceversa, el gigante asiático representaba su mayor mercado de exportación con el 87% del total³¹. De aquí se desprende que la estrategia de Donald Trump, hacia Pyongyang, haya incluido, decisivamente, la identificación de China como mediadora del conflicto y se haya ejercido presión sobre ella para que cumpla con las sanciones económicas impuestas a su país vecino. Durante el último año, el gobierno estadounidense logró que se voten sanciones económicas y diplomáticas contra Corea del Norte, dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³². A pesar de la reticencia que, actores como Rusia y China habían expresado sobre algunos puntos, se consiguió la unanimidad en varias ocasiones, existiendo un cierto consenso sobre la necesidad de que no se continúe con la proliferación nuclear en la península coreana.

China se encuentra ante un dilema (Liegl, 2017: 4). Por un lado, intentar mesurar el progreso nuclear de Corea del Norte y contener la crisis en la península, y por otro, procurar la estabilidad del sistema de ese país, dado que su colapso contraería consecuencias potencialmente negativas para sus intereses estratégicos en la región (Liegl, 2017: 4). La perspectiva de una Corea unificada y pro-occidental no resulta de agrado para Beijing (Rogers, 2017: 3). En paralelo, hay razones concretas que generan incomodidad en la cúpula china y que giran en torno a la forma en que Estados Unidos ha utilizado su poder militar en la

²⁹ Departamento de Estado de los Estados Unidos. “Remarks at the UN Security Council Ministerial Meeting on D.P.R.K”. 15/12/2017. Link: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/12/276627.htm>

³⁰ Véase The Guardian, Digital. “Donald Trump vows to answer North Korea nuclear threats with ‘fire and fury’”. 09/08/2017. Link: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/aug/08/donald-trump-north-korea-missile-threats-fire-fury>

³¹ TradeMap. “List of importing markets for the product exported by Korea, Democratic People's Republic of in 2016”. Link: https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry.aspx?nvpm=1|408|||TOTAL||2|1|2|2|1|1|2|1|1

³² Véase Washington Post, Digital. “U.N. agrees to toughest-ever sanctions against North Korea”. By Carol Morello, Michelle Ye Hee Lee and Emily Rauhala. 11/10/2017. Link: https://www.washingtonpost.com/world/in-the-push-for-oil-embargo-on-north-korea-china-is-reluctant-to-sign-off/2017/09/11/3a5b56fe-96e5-11e7-a527-3573bd073e02_story.html?utm_term=.8855be75e8d4
Véase también New York Post, Digital. “UN Security Council approves sanctions against North Korea”. 22/12/2017. Link: <https://nypost.com/2017/12/22/un-security-council-approves-sanctions-against-north-korea/>

expectativa de que el régimen de Pyongyang cambie sus políticas, habiendo una particular preocupación por el despliegue de un sistema antimisiles norteamericano en Corea del Sur, que representa un elemento desafiante a las capacidades de defensa chinas. Recordemos que, durante el último año, tanto Corea del Sur como Japón, han intensificado sus ejercicios militares conjuntos con Estados Unidos³³, lo que no solo produjo el rechazo de Corea del Norte, sino también el alerta de China, que se mostró a favor del balance de poder³⁴, realizando maniobras similares en cercanías a la península en cuestión y llamando, recurrentemente, a las partes, a no generar escaladas de tensión innecesarias³⁵. Desde ya, ante el reciente escenario de acercamiento entre Pyongyang y Seúl, la situación cambia drásticamente, y las tensiones parecieran disiparse, al menos momentáneamente. El sorpresivo anuncio de Washington, de una inminente reunión entre Donald Trump y el líder norcoreano, Kim Jong Un³⁶, fue seguido por el inicio de tratativas para el logro de un acuerdo de paz entre las dos Coreas. De concretarse, este último, sería un hecho histórico ya que permitiría formalizar el fin definitivo de una guerra iniciada hace más de medio siglo y que solo se detuvo mediante un armisticio (1950- 1953)³⁷. Desde nuestro punto de vista, esto podría repercutir en el tablero político actual como factor de distensión entre los actores involucrados, aunque no cambiaría los ejes fundamentales de los intereses estratégicos de China y EE.UU con respecto a la península. Mientras tanto, restará ver la evolución de la situación en los próximos meses.

Sobre el tercer punto de la agenda, las relaciones amistosas de Estados Unidos con estados vecinos de China representan un factor de permanente irritabilidad para Beijing, dado que, con muchos de ellos, sostiene disputas de soberanía.

En diciembre de 2016, luego de haber sido electo como presidente, Donald Trump recibió una llamada de felicitación de la presidenta de Taiwán, Tsai Ing-wen³⁸. Esta clase de comunicación no sucedía desde 1979, cuando Estados Unidos rompió relaciones diplomáticas con la isla para sostener la política de “One China” (Una

³³ The Guardian, Digital. “US and South Korea to stage huge military exercise despite North Korea crisis”. By Oliver Holmes. 11/08/2017. Link: <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/11/north-korea-us-south-korea-huge-military-exercise>

³⁴ Daily Mail, Digital. “China stages military drills near North Korea in a warning to the US that it will uphold the ‘balance of power’ in the region if Trump considers attacking Kim Jong-un”. By Sara Malm. 05/12/2017. Link: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-5146925/China-stages-military-drills-near-North-Korea-warn-US.html#ixzz54MNFYCNw>

³⁵ Global Times, Digital. “Drills escalate tensions as war worries rise over peninsula”. By Liu Xin. 06/12/2017. Link: <http://www.globaltimes.cn/content/1079067.shtml>

³⁶ La Nación, Digital. “Sorpresita global: Kim Jong-un y Trump se reunirán en mayo”. 08/03/2018. Link: <https://www.lanacion.com.ar/2115377-sorpresita-global-kim-jong-un-y-trump-se-reuniran-en-mayo>

³⁷ “La guerra de Corea nunca ha terminado, técnicamente. Se saldó con un armisticio, firmado entre el Norte, sus aliados chinos y el mando de la ONU encabezado por EE UU. Un armisticio del que se esperaba que tuviera carácter temporal pero que ha continuado, con mayor o menor fragilidad, hasta nuestros días”. EL PAÍS, Digital. “Corea del Sur trata con el Norte un acuerdo de paz, antes de su cumbre”. 18/04/2018. By Macarena Vidal Liy Link: https://elpais.com/internacional/2018/04/18/actualidad/1524050137_550589.html

³⁸ La Vanguardia, Digital. “Trump habla con la presidenta de Taiwán tras casi 40 años sin relaciones con EE.UU”. 03/12/2016. Link: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20161203/412361612101/trump-habla-presidenta-taiwan.html>

sola China), principio que rige en la relación bilateral con China desde ese entonces³⁹. Pocos días después, Trump cuestionó este principio al expresar que “no debería representar una atadura”⁴⁰. El reproche desde China no tardó en llegar, recordando que Pekín considera a Taiwán como una provincia separatista⁴¹. En ese momento, desde la cancillería china, se le advirtió a Trump que la única manera de mantener la cooperación entre los dos países, es el respeto al principio de “una sola China”, rechazando la existencia de Taiwán como país independiente⁴²:

“Sólo así podemos garantizar la continuidad del desarrollo de la cooperación de beneficio mutuo entre ambas partes” (Lu Kang, Vocero Oficial de la Cancillería China).

En definitiva, Donald Trump terminó por reafirmar su compromiso con el principio de “One China” luego de su primer contacto telefónico con Xi Jinping en Febrero de 2017, el cual fue catalogado, por la Casa Blanca, como extremadamente cordial⁴³.

De igual forma, otro hecho que generó diferencias entre Estados Unidos y China, en relación con Taiwán, sucedió a mitad del último año, tras la aprobación, por parte de la administración norteamericana, de una venta de armas millonaria a la isla. En ese entonces, la portavoz del Departamento de Estado estadounidense, Heather Nauert, informaba que el monto total de la venta ascendía a 1.420 millones de dólares incluyendo apoyo técnico para un radar de alerta temprana, misiles anti-radiación de alta velocidad y componentes de torpedos⁴⁴. Paralelamente sostenía que⁴⁵: “La venta muestra el apoyo de Estados Unidos a la capacidad de Taiwán de mantener una aptitud adecuada de autodefensa, aunque no implica un cambio en la postura de apoyar la política de “Una Sola China”.

³⁹ El principio de “una sola china” es la formalización del reconocimiento de un solo gobierno chino de unidad con sede en Beijing. En 1949, tras la revolución China, el gobierno nacionalista conocido como Kuomintang, fue vencido por los grupos comunistas y se exilió en la isla de Taiwán. En 1979, el gobierno estadounidense decidió reconocer formalmente a Beijing como única capital de China y formalizó las relaciones bilaterales. Desde entonces, el principio de “una sola china” es el principal cimiento de la relación entre ambos países. BBC News, “What is the 'One China' policy?”. 10/02/2017. Link: <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-38285354>

⁴⁰ Aljazeera, Digital. “Donald Trump questions 'one China' policy”. 12/12/2016. Link: <http://www.aljazeera.com/news/2016/12/donald-trump-china-policy-161212035714312.html>

⁴¹ Este suceso respalda la idea de que la llamada proveniente de Taiwán fue posible gracias a que Trump busca fortalecer su posición negociadora frente a China y utilizar a la isla como moneda de cambio para tratar de forzar concesiones principalmente económicas en negociaciones futuras. (Centro de Estudios Internacionales Gliberto Bosque, Senado de la República de México), “La relación entre Estados Unidos y China: Dinámicas de continuidad y cambio en la administración Trump”. 8/02/2017.

⁴² Clarín, Digital. “China advirtió a Trump por su postura acerca de Taiwán”. 05/12/2016. Link: https://www.clarin.com/mundo/china-advirtio-trump-postura-taiwan_0_HJEFFbmmx.html

⁴³ Bloomberg, Digital. “Trump Reaffirms ‘One-China’ Stance in First Call With Xi”. By Ting Shi. 10/02/2017. Link: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-10/trump-reaffirms-u-s-one-china-stance-in-first-call-with-xi>

⁴⁴ Télam, Digital. “China indignada con EEUU por la venta de armas a Taiwán”. 30/06/2017. Link: <http://www.telam.com.ar/notas/201706/193958-taiwan-eeuu-china-armas-protesta.html>

⁴⁵ Télam, Digital. “China indignada con EEUU por la venta de armas a Taiwán”. 30/06/2017.

La última venta de armas norteamericanas a Taipéi⁴⁶ había sido aprobada, en diciembre de 2015, por la administración Obama⁴⁷ y, en ambas ocasiones, China presentó quejas formales a través de su cancillería. Desde el Ministerio de Asuntos Exteriores Chino se remarcó que la transferencia de armas a Taiwán daña severamente la soberanía y los intereses de seguridad del país⁴⁸.

Aún en mayor medida que con Taiwán, otro país con el que Estados Unidos sostiene importantes relaciones es Japón. En materia de seguridad, a menos de dos meses de haber comenzado su mandato, Donald Trump firmó una declaración conjunta con el primer ministro japonés, Shinzo Abe, donde reafirmaron el compromiso de mutua defensa y se estipula el apoyo mediante capacidades militares convencionales y nucleares⁴⁹. Dentro de las potenciales disputas, donde podría aplicar esta acción conjunta, se encuentra el diferendo que Japón sostiene con China, por el control de las islas Senkaku o Diaoyu, donde se solapan las reclamaciones territoriales de ambos países. Estando actualmente bajo control nipón, y llegando tan solo a una extensión de 7 Km², la importancia de las islas radica en su cercanía a rutas de navegación estratégicas y a la riqueza de sus recursos naturales, como gas y petróleo (Hidalgo García, 2012: 3).

A lo largo de las últimas décadas, la alianza de seguridad con Japón, cuyos antecedentes se remontan hasta la década del '50, ha sido una de las piedras angulares de la política de seguridad estadounidense en la región de Asia Pacífico⁵⁰ (Xu, 2014). En este sentido, la emergencia de China, y su rol cada vez más activo en materia de seguridad regional, representa un desafío común. Alentada por su propio crecimiento económico y una percepción del declive estadounidense, Pekín se ha afirmado con mayor contundencia en arenas diplomáticas y militares, lo que ha incluido retos directos a Japón sobre derechos territoriales en el Mar de China Oriental (Chanlett-Avery y Rinehart, 2016: 2).

En general, el acercamiento entre Estados Unidos y otros estados que sostienen disputas soberanas con China, se encuadra en la necesidad de contener la expansión regional del gigante asiático.

Según Ronald O'Rourke (2017), "las medidas de China para defender su mar territorial y hacer valer sus reclamaciones sobre zonas económicas exclusivas, tanto en el Mar Oriental de China como en el Mar del Sur de China, han propiciado observaciones de que, este estado, podría estar intentando obtener el control de sus mares cerca de la región. Como consecuencia, la dominación o el control de

⁴⁶ Capital de la isla de Taiwán.

⁴⁷ La Vanguardia, Digital. "China presenta una queja formal ante EEUU por la venta de armas a Taiwán". 30/06/2017. Link: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170630/423781225115/china-presenta-una-queja-formal-ante-eeuu-por-la-venta-de-armas-a-taiwan.html>

⁴⁸ Chicago Tribune, Digital. "China demands U.S. cancel \$1.4 billion arms sale to Taiwan". By Didi Tang and Ralph Jennings. 30/06/2017. Link: <http://www.chicagotribune.com/news/nation-world/ct-china-taiwan-arms-deal-20170630-story.html>

⁴⁹ Aljazeera, Digital. "Trump assures Abe over disputed East China Sea islands". 10/02/2017. Link: <http://www.aljazeera.com/news/2017/02/trump-assures-abe-disputed-east-china-sea-islands-170210201048825.html>

⁵⁰ En igual medida podríamos nombrar a Corea del Sur, aunque esta no sostiene diferendos territoriales de amplia resonancia con China, como si los tiene Japón.

China sobre estas zonas, podría afectar sustancialmente los intereses estratégicos, políticos y económicos norteamericanos en el Asia-Pacífico y sus adyacencias. En este contexto, el Mar del Sur de China es, actualmente, uno de los principales focos de conflicto en materia de soberanía. Aquí, la preocupación de los Estados Unidos es resultado de los esfuerzos de Beijing para asegurar el control sobre el territorio marítimo y los recursos que contiene (Buszynski, 2016). China insiste en su "soberanía indiscutible" sobre la zona, pero esta se solapa con las reivindicaciones de otros países - Vietnam, Brunei, Malasia y Filipinas⁵¹. La tensión se centra de forma preferente sobre los recursos energéticos de la zona, así como en cuestiones geoestratégicas, ya que también se trata de una de las rutas marítimas más importantes a nivel mundial⁵² (Parra Pérez, 2017: 3). A su vez, como señala Pavez Rosales, "la situación se complejiza por la intensificación china de los trabajos de recuperación de tierras en los arrecifes y atolones disputados con el resto de los países (principalmente en las islas Spratly y Paracelso); y por movimientos de Estados Unidos, con presencia militar e intereses en la región, que no avala la postura china (2016: 2).

En mayo de 2017, durante una reunión en Washington, con cancilleres de países miembros de la ASEAN⁵³, el ex Secretario de Estado, Rex Tillerson, dejó en claro la posición norteamericana al sostener que "todas las partes involucradas debían detener la militarización de la zona en cuestión, al mismo tiempo que urgió a China a que detenga la construcción de islas artificiales, dado que Estados Unidos no está dispuesto a permitirle el acceso a las mismas"⁵⁴. Esto va en consonancia a lo expresado, paralelamente, por el subsecretario adjunto de Estado para el Sudeste Asiático, Patrick Murphy, quién aseguró la continuación de las llamadas

⁵¹ "Basándose en mapas antiguos y otros textos -algunos de ellos de la dinastía Ming, que reinó entre los siglos XIV y XVII- China reclama su derecho histórico a gobernar sobre los territorios (islotas, arrecifes, rocas) y aguas englobados en la llamada "línea de los nueve puntos", que incluye zonas situadas a 2.000 kilómetros de sus costas. Frente a la historia, Filipinas y otras naciones esgrimen la cercanía geográfica a sus territorios como base de sus reclamos". EL MUNDO, Digital. "Claves del fallo judicial sobre el mar de China Meridional". Por Ismael Arana. 12/07/2016. Link: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/12/57838f6de5fdea180c8b4678.html>

"La Corte Permanente de Arbitraje en La Haya emitió, en Julio de 2016, un dictamen que indica que "no hay fundamento legal para sustentar la reclamación de que China ostente derechos históricos sobre los recursos de las áreas marítimas" (Aun así, China se niega a reconocer el fallo). EL PAÍS, Digital. "La Haya deja a China sin base legal para su expansionismo marítimo". Por Macarena Vidal Liy e Isabel Ferrer. 13/06/2016. Link: https://elpais.com/internacional/2016/07/11/actualidad/1468258154_789338.html

⁵² Por esta ruta comercial transita aproximadamente el 20% del comercio marítimo mundial con mercancías valoradas en 5 billones de dólares anuales. Sin embargo, son los recursos que albergan el subsuelo y la importancia que tiene en términos de seguridad estratégica la gran cuestión de poder en el Mar del Sur de China. Una parte importante de las fuentes energéticas que nutren las economías de países como Corea del Sur, Japón, Taiwán, o la propia China transitan por la zona, con flujos intensos de importaciones y exportaciones comerciales (PARRA PÉREZ, 2017: 3).

⁵³ "Asociación de Naciones del Sudeste Asiático".

⁵⁴ Bloomberg, Digital. "Tillerson 'Emphatic' About Need to Halt South China Sea Buildup". By Nick Wadhams. 05/05/2017. Link: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-04/tillerson-emphatic-about-need-to-halt-south-china-sea-buildup>

“operaciones de libre navegación” en el Mar del Sur de China⁵⁵, por parte de EE.UU., sosteniendo una actitud desafiante a los reclamos territoriales emanados desde Beijing. De la misma forma, la visita de Donald Trump a Vietnam y Filipinas, en el marco de su gira realizada por el continente asiático, en Noviembre de 2017, explicitó el interés del presidente de mediar en las disputas de la zona⁵⁶. Según el Departamento de Estado de los Estados Unidos⁵⁷, bajo esa consigna se buscó profundizar la cooperación en materia de seguridad, lo que adquiere significancia si tenemos en cuenta que, ambos países mencionados, sostienen posiciones enfrentadas a la de China, sobretodo en cuanto a la explotación, de parte de esta última, de yacimientos gasíferos y de petróleo líquido en territorios bajo múltiples reclamos soberanos⁵⁸.

Ahora bien, en cuanto al último punto de la agenda, el sostenimiento de la presencia y capacidad militar estadounidense en la región del Asia-Pacífico se encuentra intrínsecamente ligado a los dos puntos anteriores, ya que forman parte de los fundamentos de dicha política.

En este sentido, se pueden observar ciertos elementos de continuidad con respecto a la administración Obama y la dimensión militar de su estrategia de “pivote asiático” (Storey y Cook, 2017: 7), cuyo objetivo era la contención de China y su creciente influencia en la región, entre otros. Mediante su aplicación, Estados Unidos logró construir o reforzar relaciones con países considerados cruciales para su posicionamiento en el continente asiático. Resultó clave profundizar la cooperación con aliados como Japón, Corea del Sur, Filipinas, Tailandia y Australia, además de estrechar relaciones de seguridad con Nueva Zelanda, Afganistán, Pakistán, Singapur y la evolución de los vínculos con otras naciones de la región, como la India, Vietnam, Malasia e Indonesia (EEUU también tiene una sólida relación extraoficial con Taiwán)⁵⁹.

La actual administración continúa reforzando su presencia estratégica y alianzas en Asia, pudiéndose observar distintas acciones simbólicas al respecto, como por ejemplo, los tres días de ejercicios navales conjuntos entre Estados Unidos, Japón y la India, en el mar de Japón⁶⁰, durante la gira de Donald Trump por dicho

⁵⁵ The Diplomat, Digital. “US Freedom of Navigation Challenges in South China Sea on Hold”. By Steven Stashwick. 08/05/2017. Link: <https://thediplomat.com/2017/05/us-freedom-of-navigation-challenges-in-south-china-sea-on-hold/>

⁵⁶ Reuters, Digital. “Trump offers to mediate on South China Sea”. By Steve Holland & Mai Nguyen. 12/11/2017. Link: <https://www.reuters.com/article/us-trump-asia-vietnam/trump-offers-to-mediate-on-south-china-sea-idUSKBN1DC04H>

⁵⁷ Departamento de Estado de los Estados Unidos. Release: Travel to Japan, South Korea, China, Vietnam, the Philippines, and Burma, November 4-16, 2017. Link: <https://www.state.gov/secretary/travel/2017/t17/index.htm>

⁵⁸ Bloomberg, Digital. “Trump Offers to Broker Peace in South China Sea as Trip Wraps Up”. By Jennifer Jacobs & Andreo Calonzo. 12/11/2017. Link: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-12/trump-offers-to-broker-deal-to-resolve-south-china-sea-dispute>

⁵⁹ The Heritage Foundation (2018). “2018 Index of U.S Military Strength” (p. 166). Davis Institute for National Security and Foreign Policy. Link: https://www.heritage.org/sites/default/files/2017-10/2018_IndexOfUSMilitaryStrength-2.pdf

⁶⁰ De los ejercicios navales participó uno de los portaaviones más poderosos de la flota norteamericana, el “Ronald Reagan”. El mismo se encuentra estacionado en una de las bases de Estados Unidos en Japón, y traslada alrededor de 70 aeronaves de combate. REUTERS, Digital. “U.S. Navy

continente (Storey y Cook, 2017: 8). Otra acción, que siguió la misma línea, se dio en Agosto de 2017, cuando un destructor norteamericano circundó aguas cercanas al arrecife de Mischief y las islas Spratly, generando las quejas formales de la cúpula de gobierno de China, dado los reclamos que sostiene sobre estos territorios⁶¹.

La operatividad de las acciones generalmente depende del denominado “Comando del Pacífico”, el cual es el más grande de todos los comandos designados, geográficamente, por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, y se encarga de dirigir e integrar a las distintas fuerzas en la protección de los intereses de seguridad nacional del país norteamericano en el Asia-Pacífico⁶². A mediados del 2017, ya contaba con más de 377.000 civiles y personal militar trabajando a lo largo de la región, junto a otras agencias del gobierno estadounidense⁶³. De la misma forma, recordemos que Japón y Corea del Sur ocupan el primer y tercer lugar, respectivamente, en la lista de estados con mayor presencia militar estadounidense, con numerosas bases navales, aéreas y territorios dedicados a ejercicios combinados⁶⁴.

Así, las actividades militares estadounidenses se han acelerado, no sólo en la península de Corea, sino también en el Mar del Sur de China, con una fuerte presencia naval y mayor frecuencia de “operaciones de libre navegación” (Chinyong Liow, 2017: 2). Estas cuestiones ocuparon un lugar destacado en las conversaciones de Trump durante su viaje a Asia, y es probable que permanezcan

carrier drills with Japanese, Indian navy in Sea of Japan”. 07/11/2017. Link: <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-japan-us/u-s-navy-carrier-drills-with-japanese-indian-navy-in-sea-of-japan-idUSKBN1D70ED>

⁶¹ The New York Times, Digital. “Beijing Warns U.S. Over Navy Patrol in South China Sea”. By CHRIS BUCKLEY. 11/08/2017. Link: <https://www.nytimes.com/2017/08/11/world/asia/south-china-sea-trump-navy-patrol.html>

⁶² U.S. Pacific Command (USPACOM). “Area of Responsibility”. Link: <http://www.pacom.mil/About-USPACOM/USPACOM-Area-of-Responsibility/>

⁶³ PRI, Digital. “The US has a massive military presence in the Asia-Pacific. Here's what you need to know about it”. Agence France-Presse. 11/08/2017. Link: <https://www.pri.org/stories/2017-08-11/us-has-massive-military-presence-asia-pacific-heres-what-you-need-know-about-it>

⁶⁴ The Guardian, Digital. “What is the US military's presence near North Korea?”. By Oliver Holmes. 9/08/2017. Link: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/aug/09/what-is-the-us-militarys-presence-in-south-east-asia>

Un enclave esencial de la presencia militar norteamericana en Japón, es la isla de Okinawa. Alrededor del 25% de todas las instalaciones utilizadas por las fuerzas combinadas de los EE.UU. y Japón (USFJ) y más de la mitad del personal militar están ubicados en esta prefectura, que constituye menos del 1% de la superficie terrestre total de Japón. Al mismo tiempo, estas instalaciones proporcionan un componente crucial para la presencia y despliegue militar norteamericano en la región de Asia y el Pacífico, y son consideradas como un baluarte contra el aumento de la presencia de China en la región. CHANLETT-AVERY, Emma & MANN, Christopher (2017). “U.S. Military Presence on Okinawa and Realignment to Guam”. Congressional Research Service, USA.

Otro importante territorio para la presencia de Estados Unidos en el Pacífico, es la isla de Guam. Aproximadamente 10.000 personas componen el personal militar de la isla, principalmente estacionados en la base aérea Anderson, en el extremo norte, y en la Estación Naval de Guam en la costa occidental. Situado entre Hawai y las Filipinas, Guam representa un importante centro estratégico para las actividades aéreas y marítimas de EEUU en el Pacífico Occidental. CHANLETT-AVERY, Emma & MANN, Christopher (2017). “U.S. Military Presence on Okinawa and Realignment to Guam”. Congressional Research Service, USA.

en lo más alto de la agenda de la administración por un buen tiempo. De tal forma, pareciera que como sostuvo el presidente norteamericano ante el parlamento de Corea del Sur, en Noviembre de 2017, las intenciones son de “paz a través de la fuerza”⁶⁵, lo que no solo resulta en un mensaje directo al régimen norcoreano, sino también en un reto a las capacidades crecientes de China que, incipientemente, comienzan a desafiar la hegemonía estadounidense.

Conclusión

En base a los puntos de acción mencionados, podemos decir que, aunque se puedan advertir ciertos elementos de tinte cooperativo, la esencia de la relación sino-estadounidense se caracteriza por la competencia creciente.

En tal sentido, en materia de economía y seguridad, distinguimos dos metas generales que subyacen a los elementos descritos con anterioridad, y que consideramos cruciales en la política de Estados Unidos hacia el gigante asiático. Ambas se constituyen desde una concepción ligada a la confrontación. Respectivamente, por un lado se busca invertir la relación económico-comercial bilateral, de manera que se torne favorable para los EE.UU., mientras que, al mismo tiempo, se intenta contener la influencia política y la capacidad estratégico-militar de China sobre el continente asiático

Mejorar los términos existentes en materia de intercambio comercial con China ha sido, y es, uno de los objetivos que, con mayor recurrencia, plantean los miembros del actual gobierno norteamericano. En este sentido, al cabo de más de un año de gestión, no hay señales que indiquen una mejora en las cuentas con dicho país. Aunque sí debemos mencionar que se produjeron importantes encuentros bilaterales, cuyos temas centrales incluían esta cuestión. Un claro ejemplo fue la reunión de Xi Jinping con Donald Trump, en la residencia de Mar-a-Lago, en el mes de Abril, que contribuyó a moderar los discursos del presidente norteamericano, previos a su elección, los cuales hacían prever una guerra comercial entre ambas naciones.

Así mismo, la actual preferencia hacia mecanismos de negociación bilateral por sobre los de carácter multilateral, contrajo la reformulación de la estrategia económica desplegada, en el continente, por anteriores administraciones, lo que también se encuentra vinculado a los objetivos de equilibrio económico-comercial con el gigante asiático. Este tipo de cambios se observa, concretamente, en la salida de plataformas de integración económica multilaterales, como lo es el Acuerdo Transpacífico de Cooperación.

Por su parte, otro rasgo característico del nuevo gobierno de EE.UU. es el impulso otorgado a la presión diplomática y al recurso militar como estrategia de disuasión, en especial con respecto a China. La gira de Donald Trump por Asia, en noviembre de 2017, contribuye en la percepción de una coyuntura que lo muestra retomando una posición central en la región ante lo que significa el rol cada vez más activo de Beijing. A nuestro entender, el sostenimiento de la presencia militar en la región del Asia-Pacífico, la visita del presidente norteamericano a países con

⁶⁵ CNN, Digital. “Trump touts US military presence in Asia”. 08/11/2017. Link: <https://edition.cnn.com/videos/politics/2017/11/07/trump-south-korea-parliament-speech-peace-through-strength-sot-ac.cnn/video/playlists/trump-at-south-koreas-national-assembly/>

disputas territoriales con China, y los recurrentes llamados de atención, sobre esta última, respecto a su rol en la situación de la península coreana, son elementos que manifiestan una clásica política de contención. Se busca atenuar la influencia que China ejerce, cada vez con mayor notoriedad, sobre su vecindario.

Desde nuestro punto de vista, este pilar rector encuentra probables explicaciones en la dinámica de un orden mundial que desafía la hegemonía norteamericana, reinante desde finales de la Guerra Fría. La emergencia de nuevos polos de poder implica la resistencia natural de EE.UU. al ver sus intereses amenazados por modificaciones en el statu quo internacional.

Finalmente, nos parece apropiado resaltar el estilo de la actual administración, el cual puede verse representado en lo respectivo a las relaciones con China. Desde un principio, la conversación que Trump sostuvo con la presidenta de Taiwán, marcó un camino donde la polémica y las contradicciones se mezclaron con acciones intencionadas y dirigidas con fines explícitos. El desafío a Beijing que significó esta comunicación, junto a las recriminaciones hechas sobre la política de “Una Sola China”, fueron seguidas por rectificaciones de parte del presidente norteamericano, quien comenzaba a caracterizarse por un estilo provocativo desde lo comunicacional, lo que, sin entrar en críticas, puede ser considerado como una característica propia de su personalidad, o como una estrategia orientada a determinado propósito.

Anteriormente habíamos mencionado que, entre otros aspectos, se suele poner foco en la dialéctica utilizada por el primer mandatario estadounidense, que puede relacionarse a su experiencia empresarial previa. La propensión transactiva y la imprudencia discursiva son elementos repetitivos, por lo que nos podríamos aventurar a señalar que sus dichos sobre los principios que guían la relación sino-estadounidense, podrían formar parte de la creación de cierto contexto para la negociación (recordemos que la actual gestión mostró una clara inclinación a la negociación bilateral). De la misma manera, los frecuentes discursos sobre la crisis con Corea del Norte y las alusiones sobre China como actor indispensable para una posible solución diplomática, podrían ser entendidos en este mismo sentido.

En línea, a lo largo del año, se registraron acciones que comparten la misma esencia. La citada aprobación para la venta de armas a Taiwán fue una medida del gobierno de Estados Unidos que provocó las quejas formales del estado chino. Luego de un período catalogado como de acercamiento entre ambas naciones, sobre todo después del encuentro entre Xi Jinping y Trump en Florida, la contraposición había vuelto a ser protagonista en el escenario bilateral. Este hecho marca la postura pendular que la administración fue tomando con relación a China, cuyos orígenes se remontan a los dichos de Trump antes de las elecciones presidenciales. De igual forma, las operaciones de libre navegación, hechas por embarcaciones norteamericanas en aguas del Mar del Sur de China, que son reclamadas por el país oriental, representan otro punto de conflicto. Más si tenemos en cuenta la gira asiática hecha por el mandatario estadounidense, la cual incluyó varios países con diferendos soberanos, con China, por dicho territorio.

Todos estos elementos mencionados son complementados por la tendencia de la administración de EE.UU. de actuar en forma unilateral y repentina. Tal como

sucedió con el bombardeo sobre Siria de abril de 2017, mientras, en paralelo, Trump estrechaba lazos con Xi Jinping en Palm Beach.

La promoción de imprevisibilidad y volatilidad en el escenario internacional parece ser la marca registrada del nuevo presidente norteamericano y esto no resulta de agrado a Beijing y sus planes de desarrollo establecidos.

Desde ya, este proceder puede esconder intencionalidad. En ese caso, restará esperar el paso del tiempo para analizar con mayor profundidad los puntos señalados y detectar posibles cambios o continuidades. Eso sí, con Trump presidente, la sorpresa deviene en norma.

Recibido: 27/03/2018

Aceptado: 01/06/2018

Bibliografía

ABC, Digital. "Trump reconoce a Jerusalén como la capital de Israel y caldea Oriente Próximo". 06/12/2017.

ALJAZEERA, Digital. "Donald Trump questions 'one China' policy". 12/12/2016.

ALJAZEERA, Digital. "Trump assures Abe over disputed East China Sea islands". 10/02/2017.

BBC, Digital. "¿El nuevo eje del mal?: por qué Donald Trump puso el foco en su discurso ante la ONU sobre Venezuela, Irán y Corea del Norte". Ángel Bermúdez, 20/09/2017.

BBC, Digital. "Estados Unidos: Donald Trump se niega a certificar el acuerdo nuclear con Irán y anuncia nuevas sanciones contra Teherán". 13/10/2017.

BBC, Digital. "Los puntos clave del histórico acuerdo nuclear entre Irán y las seis grandes potencias". 14/07/2015.

BBC, Digital. "What is the 'One China' policy?" 10/02/2017.

BLOOMBERG, Digital. "Tillerson 'Emphatic' About Need to Halt South China Sea Buildup". By Nick Wadhams. 05/05/2017.

BLOOMBERG, Digital. "Trump Is Greeted in China by a Trade Deficit as Big as Ever". 08/11/2017.

BLOOMBERG, Digital. "Trump Offers to Broker Peace in South China Sea as Trip Wraps Up". By Jennifer Jacobs & Andreo Calonzo. 12/11/2017.

BLOOMBERG, Digital. "Trump Reaffirms 'One-China' Stance in First Call With Xi". By Ting Shi. 10 /02/2017.

BREGOLAT, Eugenio (2011), "La Segunda Revolución China. Claves para entender al país más importante del siglo XXI". Editorial Capital Intelectual.

BUSZYNSKI, Leszek. "Why is the South China Sea so important to the US?" The Conversation. 18/01/2017. Link: <https://theconversation.com/why-is-the-south-china-sea-so-important-to-the-us-71477>

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES (2017) "La relación entre Estados Unidos y China: Dinámicas de cambio y continuidad en la administración de Donald Trump". Nota de Coyuntura. Senado de la República de México, 08/02/2017.

- CHANLETT-AVERY, Emma & MANN, Christopher (2017). "U.S. Military Presence on Okinawa and Realignment to Guam". Congressional Research Service, USA.
- CHANLETT-AVERY, Emma & RINEHART, Ian (2016). "The U.S.-Japan Alliance". Congressional Research Service, U.S.A.
- CHICAGO TRIBUNE, Digital. "China demands U.S. cancel \$1.4 billion arms sale to Taiwan". By Didi Tang and Ralph Jennings. 30/06/2017.
- CHINYONG LIOW, Joseph (2017). "Trump's Asia Visit: New Momentum in US-Asia Ties?" Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Nanyang Technological University, Singapore.
- CLARÍN, Digital. "China advirtió a Trump por su postura acerca de Taiwán". 05/12/2016.
- CLARÍN, Digital. "China ya importa gas líquido de Estados Unidos". Jorge Castro, 02/07/2017.
- CLARÍN, Digital. "Norcorea detona su más poderosa bomba nuclear y provoca un sismo de 6,3". 03/09/2017.
- CNBC, Digital. "Goldman Sachs CEO: China's economy will surpass the US, and by one measure it already has". 09/11/2017.
- CNN, Digital. "Trump touts US military presence in Asia". 08/11/2017.
- CNN en Español, Digital. "El difícil juego de estrategias de Trump en Siria y Corea del Norte". Publicación: 05/04/2017.
- DAILY MAIL, Digital. "China stages military drills near North Korea in a warning to the US that it will uphold the 'balance of power' in the region if Trump considers attacking Kim Jong-un". By Sara Malm. 05/12/2017.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS. "Release: Travel to Japan, South Korea, China, Vietnam, the Philippines, and Burma, November 4-16, 2017".
- DURKALEC, Jacek; PIOTROWSKI, Marcin (2017). "Trump Administration's Approach to the North Korean Nuclear and Missile Threats". Bulletin N° 35 (975). The Polish Institute of International Affairs.
- EL ECONOMISTA.ES, Digital. "EEUU presenta el mayor déficit comercial en cuatro años: China, Japón y Alemania, 'culpables'". 07/02/2017.
- EL NUEVO DÍA, Digital. "Trump se retracta de las promesas que realizó durante su campaña". 15/04/2017.
- EL NUEVO DIARIO, Digital. "Así fue el encuentro de Donald Trump y Xi Jinping". 08/04/2017.
- EL MUNDO, Digital. "Claves del fallo judicial sobre el mar de China Meridional". Por Ismael Arana. 12/07/2016.
- EL MUNDO, Digital. "Trump resucita el 'eje del mal' ante la ONU". Pablo Pardo, 20/09/2017.
- EL PAÍS, Digital. "China y EEUU aprovechan el G20 para ratificar el acuerdo contra el cambio climático". Xavier Fontdeglória, 03/09/2016.
- EL PAÍS, Digital. "Corea del Sur trata con el Norte un acuerdo de paz, antes de su cumbre". By Macarena Vidal Liy. 18/04/2018.
- EL PAÍS, Digital. "La Haya deja a China sin base legal para su expansionismo marítimo". Por Macarena Vidal Liy e Isabel Ferrer. 13/06/2016.
- FINANCIAL TIMES, Digital. "Trump blames US predecessors for China trade deficit". Demetri Sevastopulo, Tom Mitchell, 09/11/2017.

- FLY, Jamie. "Trump's China Policy Must Look Beyond North Korea". Foreign Policy, Digital. 25/07/2017.
- FORSBY, Andreas Bøje (2016). "Donald Trump and the US-China relations. Putting America first could give China the edge". Danish Institute for International Studies.
- FUENTE COBO, Ignacio (2017). "¿Se convertirá China en una Potencia Agresiva?". Documento de Análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- GLOBAL TIMES, Digital. "Drills escalate tensions as war worries rise over peninsula". By Liu Xin. 06/12/2017.
- HERNÁNDEZ PEDRAZA, Gladys (2016) "Estados Unidos y China en torno al "Pivote Asiático". En Gandásegui, Marco (Coord.) "Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional". Colección Grupos de Trabajo. CLACSO, Buenos Aires, 2016.
- HIDALGO GARCÍA, M^a del Mar (2012). "Las disputas territoriales de Japón". Documento Informativo. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- INFOBAE, Digital. "Estados Unidos y China anunciaron acuerdos comerciales por 253.400 millones de dólares". 09/11/2017.
- INFOBAE, Digital. "Irán desafía a EEUU e Israel con un imponente desfile militar en el que presentó un misil que puede alcanzar Tel Aviv". 22/09/2017.
- JOHNSON, Christopher; GOODMAN, Matthew; HILLMAN Jonathan (2017). "President Xi Jinping's "Belt and Road" Forum". Critical Questions. Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales. Washington, DC. 09/05/2017.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS PARA LA PAZ DE ESTOCOLMO (SIPRI). "Gasto militar mundial en 2016". Kate Blanchfield, Nan Tian and Pieter D. Wezeman.
- LA NACIÓN, Digital. "China le responde a Donald Trump y dice que es "tan ignorante como un niño". 13/12/2016.
- LA NACIÓN, Digital. "Histórico acuerdo nuclear entre Irán y las seis potencias". 14/07/2015.
- La NACIÓN, Digital. "Sorpresa global: Kim Jong-un y Trump se reunirán en mayo". 08/03/2018.
- LARRES, Klaus (2017). "Donald Trump and America's Grand Strategy: U.S. foreign policy toward Europe, Russia and China". Global Policy, May 2017. Institute for Advanced Study in Princeton.
- LA VANGUARDIA, Digital. "China presenta una queja formal ante EEUU por la venta de armas a Taiwán". 30/06/2017.
- La VANGUARDIA, Digital. "Trump habla con la presidenta de Taiwán tras casi 40 años sin relaciones con EE.UU". 03/12/2016
- LI, Anthony (2017). "China Facing the Trump Presidency: Opportunities for Global Power Projection?" The Chinese University of Hong Kong.
- LIEGL, Markus (2017). "The End of Illusions. Trump's North Korea Options". Security Policy Working Paper, No. 5/2017. Federal Academy for Security Policy, Germany.
- MCCAHERN JR, William (2017). "China's "New Era" and "Xi Jinping Thought". The National Bureau of Asian Research. 24/10/2017.
- MCCINNIS, Kathleen (Coordinator), (2017). "The North Korean Nuclear Challenge: Military Options and Issues for Congress". Congressional Research Service, U.S.A.

- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. "President Xi Jinping Delivers Important Speech and Proposes to Build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries". Parte de Prensa, 07/09/2013.
- MORRISON, Wayne (2017). "China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States". Congressional Research Service, U.S.A.
- MORRISON, Wayne (2017). "China-U.S. Trade Issues". Congressional Research Service, U.S.A.
- NAVARRO SANZ, Beatriz (2017). "El aislacionismo en la era Trump y la renovación de las alianzas estratégicas: una oportunidad para la Unión Europea". Documento de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- NEW YORK POST, Digital. "UN Security Council approves sanctions against North Korea". 22/12/2017
- O'ROURKE, Ronald (2017). "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress". Congressional Research Service, U.S.A.
- PALACIO DE OTEYSA, Vicente (2011) "Estados Unidos frente a los BRIC". En Cuadernos de Estrategia Nro. 151, "Las potencias emergentes hoy: Hacia un nuevo orden mundial". Instituto Español de estudios estratégicos, Ministerio de Defensa de España y Centro de estudios documentación internacionales de Barcelona.
- PARRA PÉREZ, Águeda (2017). "Cambio de alianzas en el Mar del Sur de China: Retos del nuevo statu quo". Documento de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- PAUL, Michael; SUH, Elisabeth (2017). "North Korea's Nuclear-Armed Missiles. Options for the US and its Allies in the Asia-Pacific". German Institute for International and Security Affairs.
- PAVEZ ROSALES, Lucas (2016). "La Tensa Situación en el Mar de la China Meridional". Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de la Plata.
- PRI, Digital. "The US has a massive military presence in the Asia-Pacific. Here's what you need to know about it". Agence France-Presse. 11/08/2017.
- PROYECT SYNDICATE, Digital. "Los giros de Trump en política exterior". Martin Feldstein, 30/05/2017.
- PÚBLICO, Digital. "China y Rusia advierten de que la decisión de Trump sobre Jerusalén elevará la tensión entre Israel y Palestina". 06/12/2017.
- RAMIREZ POGGI, Olga Elena y LUKASHEVICH PÉREZ, Olga (2016). "Los intereses y las posiciones de los principales actores internacionales en el conflicto de Siria". Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata.
- REUTERS, Digital. "Trump offers to mediate on South China Sea". By Steve Holland & Mai Nguyen. 12/11/2017.
- REUTERS, Digital. "U.S. Commerce Secretary says Trump-Xi talks will address trade imbalances". Matthew Miller, 08/11/2017.
- REUTERS, Digital. "U.S. Navy carrier drills with Japanese, Indian navy in Sea of Japan". 07/11/2017
- ROACH, Stephen (2017). "American-Chinese Tensions in the Trump Era: The Pitfalls of Economic Codependency". The Asia-Pacific Journal, Japan Focus. Volume 15 | Issue 4 | Number 1 | Feb 15, 2017.

- ROGERS, Paul (2017). "Trump, North Korea and the Risk of War". Global Security Briefing - April 2017. Oxford Research Group.
- SHELL, Orville & SCHIRK, Susan L. (2017). "US policy toward China: Recommendations for a new administration". Task Force Report. Asia Society & Center on US-China Relations, U.C San Diego School of Global Policy and Strategy, 21st Century China Center.
- SPUTNIK NEWS, Digital. "Los sistemas de defensa antimisiles a lo largo del mundo". 11/10/2016.
- STOREY, Ian & COOK, Malcolm (2017). "The Trump Administration and Southeast Asia: Enhanced Engagement". Perspective, Researchers at ISEAS - Yusof Ishak Institute Analyse Current Events. Singapur, 23/11/2017.
- TÉLAM, Digital. "China indignada con EEUU por la venta de armas a Taiwán". 30/06/2017.
- TÉLAM, Digital. "Estados Unidos arrojó la "Madre de todas las bombas" contra el Estado Islámico en Afganistán". 13/04/2017.
- TÉLAM, Digital. "El Senado aprueba un presupuesto de defensa de 700.000 millones de dólares. 19/09/2017.
- THE DIPLOMAT, Digital. "US Freedom of Navigation Challenges in South China Sea on Hold". By Steven Stashwick. 08/05/2017.
- THE GUARDIAN, Digital. "Donald Trump vows to answer North Korea nuclear threats with 'fire and fury'". 09/08/2017.
- THE GUARDIAN, Digital. "US and South Korea to stage huge military exercise despite North Korea crisis". By Oliver Holmes. 11/08/2017.
- THE GUARDIAN, Digital. "What is the US military's presence near North Korea?. By Oliver Holmes. 9/08/2017.
- The HERITAGE FOUNDATION (2018). "2018 Index of U.S Military Strength" (p. 166). Davis Institute for National Security and Foreign Policy.
- THE NEW YORK TIMES, Digital. "Beijing Warns U.S. Over Navy Patrol in South China Sea". By CHRIS BUCKLEY. 11/08/2017.
- THE NEW YORK TIMES, Digital. "China Enshrines 'Xi Jinping Thought,' Elevating Leader to Mao-Like Status". Chris Buckley, 24/10/2017.
- THE NEW YORK TIMES, Digital. "Estados Unidos lanza misiles contra una base aérea siria". Por Michael R. Gordon, Helene Cooper y Michael D. Shear. 06/04/2017.
- THE NEW YORK TIMES, Digital. "North Korea Fires a Ballistic Missile, in a Further Challenge to Trump". By MARK LANDLER, CHOE SANG-HUN and HELENE COOPER. 28/11/2017.
- THE NEW YORK TIMES, Digital. "Trump firma la salida de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico". Peter Baker, 23/01/2017.
- THE UNITED STATES SEVENTH FLEET. Fact Sheet, 2017. Link: <http://www.c7f.navy.mil/>
- THE WASHINGTON POST, Digital. "U.N. agrees to toughest-ever sanctions against North Korea". By Carol Morello, Michelle Ye Hee Lee and Emily Rauhala. 11/10/2017.
- TISDALL, Simon. "Barack Obama's 'Asian pivot' failed. China is in the ascendancy". Artículo de Opinión en The Guardian, Digital. 25/09/2016.

TOMASSINI, Luciano (1987) "Elementos para el análisis de la política exterior", en Estudios Internacionales, Chile: Instituto de estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XX, N° 78, abril-junio de 1987, p. 125-152.

TRADEMAP, Digital "List of importing markets for the product exported by United States of America in 2016".

U.S. PACIFIC COMMAND (USPACOM). "Area of Responsibility". Link: <http://www.pacom.mil/About-USPACOM/USPACOM-Area-of-Responsibility/>

WORLD POPULATION REVIEW. 2018.

<http://worldpopulationreview.com/countries/united-states-population/>

XU, Beina (2014). "The U.S.-Japan Security Alliance". Council on Foreign Relations. Online, Link: <https://www.cfr.org/backgrounders/us-japan-security-alliance>

Eterna suspicacia: Rusia y la agenda de seguridad estadounidense en tiempos de Trump¹

Eternal Suspicion: Russia and the US security issues in times of Trump

FELIPE MAILLIER

Licenciado en Relaciones Internacionales. Miembro Investigador del Observatorio de Política Internacional, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Universidad Católica de Santa Fe. Correo electrónico: felipe.argentina@hotmail.com

Resumen

Con la propuesta de mejorar las relaciones bilaterales con Rusia, Donald John Trump comenzó sus funciones ejecutivas el 20 de enero de 2017. Contando con la simpatía expresada públicamente por el presidente ruso, Vladimir Putin, parecía abrirse un camino de entendimiento entre ambos estados. Sin embargo, la historia reciente de los vínculos ruso-americanos, se encuentra signada por contraposiciones que aún no han sido superadas. Intereses divergentes, tramas de espionaje y fantasmas de la Guerra Fría afectan la agenda de seguridad, contribuyendo en la Eterna Suspicion que llega hasta la actualidad.

Abstract

With the proposal to improve the bilateral relations with Russia, Donald John Trump began with their executive functions on 20th January 2017. Simultaneously, the sympathy expressed by the Russian president, Vladimir Putin, seemed to open up a way of understanding between the two states. However, the recent history of the Russian-American links is full of contrasts that have not been overcome. Conflicting interests, espionage cases, and ghosts of the Cold War affect security issues and take part in the eternal suspicion that reaches the present days.

171

Palabras Claves

Estados Unidos — Rusia — Política Exterior — Seguridad

Keywords

United States — Russia — Foreign Policy — Security

¹ El presente artículo es un capítulo extraído y adaptado del Original. “Trump, análisis de los primeros 365 días del presidente de los Estados Unidos en el poder” (2018). Proyecto de Investigación desarrollado por el Observatorio de Política Internacional de la Universidad Católica de Santa Fe.

Introducción: La fría relación ruso-americana

A partir de la asunción de Donald John Trump como presidente de Estados Unidos², emergió un particular interés en el desenvolvimiento de dicho país en el marco de las relaciones internacionales. Si bien los análisis sobre política exterior norteamericana son numerosos, en relación a vastos períodos de su historia, la peculiar y controversial personalidad de quien es hoy su máximo representante, suscita un especial atractivo en cuanto a la contribución de cierto grado de imprevisibilidad en la materia. No obstante, se debe tener en cuenta que, desde la formulación hasta la implementación, y su consiguiente evaluación, la política exterior de un Estado es el resultado de un complejo multifactorial que, al igual que otros tipos de políticas, puede encontrar condicionantes y/o limitantes en cualquiera de sus etapas. Esto cobra mayor asidero, al tratarse de una nación cuya organización política involucra numerosas estructuras burocráticas y un estricto sentido del balance de poder institucional, por lo que se debe insistir en que la investidura presidencial, así como los valores, las proyecciones y las intenciones con las que cuenta el portador de turno conforman un elemento clave para indagar en el diseño de relacionamiento internacional, pero no el único.

En paralelo, los cambios que presenciamos en el tablero político global actual, representan, intrínsecamente, un factor ineludible en la búsqueda del “cómo y por qué” ciertos actores accionan en determinada línea. En este sentido, la identificación de una posible crisis de la hegemonía norteamericana en el contexto internacional, se concibe como el punto de inicio de distintas reflexiones. Citando palabras que el profesor de la Universidad de Chicago, John Mearsheimer, daba en una entrevista, “El orden mundial moderno está pasando por una época de transición de un sistema unipolar a una situación en la que las cuestiones claves no solo dependerán de la política de Estados Unidos, sino también de las apuestas políticas de otras dos potencias emergentes en el espacio internacional, Rusia y China”³. La competencia económica de esta última y el rol cada vez más activo de ambos países en cuestiones relacionadas a la seguridad internacional encuentran resistencia en el país norteamericano. Naturalmente, la multipolaridad implicaría desafíos en la configuración misma del sistema internacional, donde el peso relativo que conserva la potencia americana podría verse reducido en distintos planos.

En el caso de los vínculos entre Washington y Moscú, estos son especialmente complejos dada la presencia de numerosas variables de carácter interno, bilateral, de políticas regionales y globales, conexas al hecho de que, en dichas capitales, han existido, y se encuentran aún, estereotipos ideológicos de tiempos de la Guerra Fría (Pérez Benítez, 2016: 115). En este último sentido, el período posterior

² Donald John Trump asumió el 20 de enero de 2017, convirtiéndose así en el 45° Presidente de los Estados Unidos de América.

³ “Asamblea Anual n° 13 del Club Internacional de Debates Valdai” (octubre 2016). Diálogo entre John Mearsheimer y Timofei Bordachev, Director del Programa de Club Valdai. Ciudad de Sochi, Rusia. Link para acceder al diálogo: <http://valdaiclub.com/multimedia/video/john-mearsheimer-we-are-moving-to-a-multipolar-world-with-three-great-powers/>

a la caída del Muro de Berlín, que durante gran parte del siglo XX resumió la ruptura Este-Oeste, no representó un cambio rotundo en la cosmovisión de los encargados de sentar las bases de la política exterior norteamericana hacia la naciente Federación de Rusia. Más allá del derrumbe de las bases fácticas que posibilitaron el sostenimiento del conflicto por décadas, persistieron arquetipos mentales pre-configurados como soportes necesarios del mismo. En el país euroasiático también se pueden observar resabios similares, los cuales se vislumbraron, contundentemente, a partir del siglo XXI, con la estabilización económica y la nueva efervescencia de valores tradicionales rusos.

Factores históricos, culturales y, hasta psicológicos, han condicionado (y lo siguen haciendo) el actual estado de las relaciones entre Estados Unidos y la Federación Rusa, heredera de la Unión Soviética y vista, por distintos sectores socio-políticos norteamericanos, como un natural adversario en el tablero mundial. Tal es así, que las sucesivas administraciones del país americano proyectaron una política hacia Rusia que partió de la premisa de que era el país vencido en la Guerra Fría (Cohen, 2011). A partir de este diagnóstico, se favoreció una estrategia de largo plazo, tanto por demócratas como por republicanos, consistente en apuntalar el capitalismo ruso y sostener la hegemonía ideológico-política occidental dentro de su sociedad, tratando, a su vez, de evitar una recuperación (Pérez Benítez, 2016: 115).

Desde el momento en que la Unión Soviética colapsó en 1991, Estados Unidos ha mantenido, implacablemente, una estrategia de cerco de Rusia, tal como lo hace con otros supuestos enemigos como China e Irán, haciendo especial referencia a la inclusión de numerosos países de Europa Central y del Este en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que afecta sensiblemente a los supuestos de integridad territorial históricos de la misma (Kinser, 2014).

El progresivo deterioro de la relación bilateral se aceleró tras la llegada de Vladimir Putin a la presidencia de Rusia en el año 2000. En la primera década del corriente siglo, el proceso de ordenamiento político y crecimiento económico que experimentó el país, estimulado esencialmente por los altos precios de hidrocarburos y otras materias primas producidas por Rusia, permitió que Moscú aumentara su influencia en el plano internacional y, por ende, intensificara su competencia con Estados Unidos⁴. Esto fue complementado por un discurso de tinte nacionalista promovido desde el Kremlin, en la búsqueda de resaltar los valores tradicionales de la sociedad rusa.

⁴ “El proceso de enfrentamiento entre Rusia y Estados Unidos a partir de la segunda administración de Putin, a mediados de los años 2000, se explicó por la reemergencia de Rusia como potencia global dado el crecimiento económico logrado por los altos precios de los hidrocarburos, la recuperación de su Estado y el fortalecimiento de sus grandes monopolios de materias primas. También incidió la estabilidad política alcanzada en la década de 2000, además de los movimientos al interior de la élite rusa que, sin prescindir de la influencia de la oligarquía privada, favorecieron a los sectores de la burocracia más vinculados al Estado, las exportaciones de recursos energéticos y a las estructuras de la seguridad nacional incluyendo al complejo militar industrial. Fue predominante el discurso patriótico y de gran potencia” (Perez Benitez, 2017: 108).

Por su parte, lo mencionado no quita que, en determinados momentos del período que se extiende desde la caída del Muro de Berlín hasta la actualidad, no se hayan producido acercamientos entre ambas naciones. Sin embargo, estos no dejan de ser catalogados como efímeros dada la puntualidad o brevedad de los mismos.

En referencia a este aspecto cambiante, la investigadora del Real Instituto Elcano, Mira Milosevich resume que:

“Las relaciones bilaterales de Rusia y EE.UU., entre 1989 y 2014, pueden definirse mediante la metáfora de un péndulo que oscilaba entre las expectativas de cooperación, que borraría la experiencia de la desconfianza y del “equilibrio del terror” de la Guerra Fría, y la gradual decepción por el aumento de la confrontación. Al comienzo de los años 90, los antiguos rivales trabajaron juntos para contener a Saddam Hussein en la guerra de Kuwait, facilitar la reunificación de Alemania, asegurar el arsenal nuclear de la antigua Unión Soviética y dismantelar las instalaciones militares de la URSS en Europa del Este. Estas grandes expectativas fueron sustituidas, paulatinamente, por la decepción a causa de la oposición de los rusos a los bombardeos de la OTAN en Serbia (1999), a la guerra de Irak (2003), a las “revoluciones de colores” en Ucrania (2004) y Georgia (2005) y a la ampliación de la OTAN a ex países de la esfera soviética. La guerra de Georgia (2008) y la anexión de Crimea (2014) por Rusia supusieron la ruptura del orden liberal internacional y de la cooperación entre Rusia y EEUU” (MILOSEVICH, 2017: 2).

En cuanto a la administración de Barack Obama (2008 - 2016), esta no logró revertir el congelamiento de las relaciones, sino que, por el contrario, durante este período se produjo la mayor escalada de tensión en décadas, especialmente a partir de 2014, luego de la anexión rusa de la península de Crimea, hasta entonces territorio ucraniano. Las posteriores sanciones económicas impuestas a Rusia por Occidente, el establecimiento de un escudo antimisiles norteamericano en Rumania y los enfrentamientos en Siria, que para los ojos del Kremlin buscaban un desenlace semejante al ocurrido en Libia, impusieron un aro de enemistad que nos hizo preguntar si en verdad la Guerra Fría había culminado o si estábamos ante el resurgimiento de la misma.

Es en este contexto que Donald John Trump comienza sus funciones ejecutivas. Con la propuesta de mejorar las relaciones bilaterales con Rusia y contando con la preferencia pública de Vladimir Putin, por sobre quien fue su competidora electoral, la demócrata Hillary Clinton, parecía abrirse un camino de entendimiento entre ambos estados.

A pesar de ello, y al cabo de más de un año de mandato, la evolución de las relaciones bilaterales sigue estancada. Precisamente, podríamos estar ante un ejemplo paradigmático que nos muestra que, cuando hablamos de política exterior, la voluntad de los actores implicados, a menudo, resulta meramente decorativa. Desde el análisis de Ruth Deyermond (2017), la presidencia de Trump pareció crear una oportunidad de romper el ciclo de renovación y declive en el que han estado atrapadas las relaciones EE.UU. Rusia desde los años 90; no obstante, hace hincapié en que las diferencias de intereses nacionales y los

problemas estructurales subyacentes continúan dañando la relación. En adición, la autora indica que probablemente la personalidad de Trump y su estilo de gobierno, así como el escándalo de los contactos de su equipo con Moscú, sigan impidiendo la normalización de los vínculos con Rusia. En cuanto a este último aspecto, coincidimos con las palabras de la autora. Desde nuestro punto de vista, la investigación de la llamada “Trama Rusa”, que incluyó denuncias de una supuesta interferencia de los servicios de inteligencia de este país en las elecciones presidenciales norteamericanas, en favor del actual primer mandatario, representa un claro limitante al poner bajo sospecha cualquier tipo de acercamiento que se promueva desde la Casa Blanca. Declaraciones cruzadas, renuncias, despidos de altos mandos y hasta rumores sobre un posible juicio político, colocaron en una situación complicada al gobierno vigente.

Partiendo de estas premisas iniciales, en el presente documento intentamos describir, de forma introductoria, los lineamientos generales de la política exterior norteamericana orientados hacia la Federación de Rusia, en el marco del primer año de la “gestión Trump”, prestando particular atención en aquellos aspectos que dominan la agenda entre dichos estados, principalmente vinculados a la seguridad.

Política Exterior de EEUU hacia Rusia en Tiempos de Trump

Al tratar sobre los intereses específicos que guían la política de un Estado hacia otro, una primera aproximación puede tener en cuenta determinadas acciones y elementos de carácter tangible, que se desarrollan paralelamente y que permiten indagar en la finalidad o en los objetivos, más o menos compartidos, a los que sirven.

En nuestro caso, urge remarcar que el propósito de este artículo resulta meramente introductorio por ciertas razones. La primera de ellas encuentra su lógica al tratarse de una revisión acotada temporalmente, que solo tiene en cuenta el primer año de gestión del actual presidente norteamericano. Esto nos sugiere que, muchos de los aspectos observados son plausibles de cambios o alteraciones propias a las distintas coyunturas e imponderables.

Por otro lado, las temáticas se limitan al campo de la seguridad, pasando por alto lo que podría ser un análisis multidisciplinario y aplicado que incluya diversos temas propios de las relaciones internacionales. En este sentido, el recorte tiene como objetivo abordar aspectos de mayor resonancia internacional durante el período bajo revisión, focalizando en aquellos que gozaron de preeminencia tanto en discursos y eventos políticos, como en la prensa. De hecho, en cuanto a la identificación de los principales puntos de acción política, de Estados Unidos hacia Rusia, recurrimos a comunicados oficiales, partes de prensa y otras fuentes de información secundaria, dejando notar la influencia de elementos subjetivos desde su selección, hasta los comentarios correspondientes.

Dadas estas condiciones, e introduciéndonos a la temática, sostenemos que los ejes rectores de la actual política exterior de EE.UU. hacia Rusia no resultan

novedosos. Particularmente, veremos que se sostienen líneas de acción que imposibilitan una mejora en las relaciones, sin escapar a principios que se reiteran desde la disolución de la URSS.

Concretamente, los principales puntos de análisis a tener en cuenta son los siguientes:

- Influencia político-ideológica, económica y militar en regiones vecinas a Rusia. Europa del Este y el Cáucaso.
- Aumento presupuestario y de capacidades de la OTAN.
- Intervencionismo en conflictos de Medio Oriente.
- Sanciones económicas y políticas a Rusia.

Si bien se podrían incluir otros elementos, estos 4 ejes de la agenda de seguridad norteamericana han sido determinantes en la política exterior orientada hacia el país euroasiático en el último año. Ya sea de forma directa o indirecta, su esencia expresa una lógica de confrontación que caracteriza, desde hace tiempo, la relación ruso-estadounidense.

En cuanto al primer aspecto, desde el final de la Guerra Fría, las llamadas “revoluciones de colores” (una serie de movimientos prodemocráticos y prooccidentales) influyeron en los cambios de gobierno en países del espacio post soviético, y mientras Washington conserva una visión positiva de ellos, el Kremlin los describe como corrientes organizadas por los norteamericanos para minar la influencia rusa (Milosevich, 2017: 5). Las regiones de Europa del Este y el Cáucaso, y en especial los casos de Ucrania y Georgia, son claves en este sentido.

Con respecto a Ucrania, el Departamento de Estado de EEUU, a través de la Oficina de Asuntos Europeos y Euroasiáticos, expresa públicamente que la política estadounidense se centra en la realización y el refuerzo de una Ucrania democrática, próspera, segura y más estrechamente integrada a Europa y a estructuras Euroatlánticas⁵. La orientación y profundidad de estas políticas con Kiev generan fuerte resistencia en Rusia, donde la expansión de la OTAN y la Unión Europea entre los países del antiguo pacto de Varsovia ha sido una preocupación permanente. Moscú siempre vio el acercamiento de la Unión Europea como una amenaza para sus intereses económicos, pero sobretodo, un peligro a su seguridad nacional, al considerar la Alianza Atlántica como un adversario potencial y percibir así a ambas organizaciones como un solo ente de expansión hacia países que Rusia catalogaba como “suyos”, ya sea por vínculos culturales, históricos o económicos (Kudriashev, 2014: 386).

De aquí que la invasión rusa de la península de Crimea, en el año 2014, haya respondido, considerablemente, a una percepción de vulnerabilidad de parte del Kremlin, que podía ver reducida su influencia en un territorio de interés

⁵ Oficina de Asuntos Europeos y Euroasiáticos, Departamento de Estado de los Estados Unidos. U.S. Relations with Ukraine, Fact sheet. Link web: <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3211.htm>

estratégico. Apelando a la significativa presencia étnica rusa⁶ y a la Flota del Mar Negro, establecida en Sebastopol mediante acuerdos previos, las acciones dirigidas desde Moscú resultaron rápidas y eficaces, generando una de las más importantes escaladas de tensión con Occidente en años. Como indica Mariano Caucino, la búsqueda de “anillos de protección” de las fronteras, característica de tiempos de la Guerra Fría, sigue siendo un factor explicativo de la geopolítica rusa (2016: 203). Desde esta perspectiva, la política de Estados Unidos se enfrenta, inexorablemente, ante los intereses de seguridad nacional de este país, el cual cuenta, además con dirigentes que ocuparon roles activos en la antigua Unión Soviética, (incluido el presidente Vladimir Putin⁷), alegando que no deberíamos desestimar la influencia de componentes subjetivos en su accionar.

En su primer año, la actual administración norteamericana sostuvo la misma postura que encabezaba Obama, de no reconocimiento del referéndum en Crimea, de marzo de 2014, ni su consiguiente anexión a Rusia. Públicamente, desde el Departamento de Estado se pronunciaba:

“Estados Unidos no reconoce el “referéndum” de Rusia del 16 de marzo de 2014, ni su intento de anexión de Crimea y la continua violación del derecho internacional. Reafirmamos, una vez más, nuestro compromiso con la soberanía de Ucrania y su integridad territorial”. (16 de Marzo de 2017)⁸

177

Otro hecho que cobró notoriedad en junio de 2017, fue el recibimiento en la Casa Blanca del presidente ucraniano, Petró Poroshenko. En dicha visita, Donald Trump apoyó una resolución “pacífica” del conflicto en ese país y abogó por reformas orientadas a la transparencia y al combate de la corrupción. En paralelo, su Gobierno anunciaba nuevas sanciones para aumentar la presión sobre Rusia⁹.

Por su parte, el caso de Georgia, en la región del Cáucaso, representa otra pieza clave dentro de las relaciones entre Estados Unidos y Rusia, ya que el apoyo de la última a las regiones de Osetia del Sur y Abjasia, autoproclamadas autónomas, se

⁶ La presencia de etnia rusa también es muy fuerte en regiones del este de Ucrania, principalmente Lugansk y Donetsk, donde los movimientos separatistas pro-rusos ejercen una gran influencia.

⁷ En 1975, Vladimir Putin se graduó en la facultad de derecho de la Universidad Estatal de Leningrado (actual San Petersburgo) y más tarde estudió en la Escuela Superior de la KGB en Moscú. En 1985-1990, Vladimir Putin trabajó en Alemania Oriental, sirviendo en la oficina de inteligencia local en Dresde. En el transcurso de su servicio, fue promovido al rango de teniente coronel y al puesto de asistente principal del jefe del departamento.

Información extraída de la página web oficial del presidente de Rusia. Link: <http://en.putin.kremlin.ru/>

⁸ Departamento de Estado de los Estados Unidos. Parte de prensa: “Reaffirming U.S. Commitment to a Sovereign and Whole Ukraine on the Third Anniversary of Russia’s Crimean “Referendum”. 16/03/2017. Link: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/268482.htm>

⁹ La Vanguardia, digital. “Trump recibe a Poroshenko y aumenta presión a Rusia por conflicto en Ucrania”, Burgués Miriam, 20/06/2017. Link: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170620/423535729761/trump-recibe-a-poroshenko-y-aumenta-presion-a-rusia-por-conflicto-en-ucrania.html>

enfrenta al no reconocimiento de las mismas por parte de Georgia (que pierde importantes territorios con salida al Mar Negro) y de EE.UU. Si bien las divergencias étnicas en las zonas cuentan con una larga historia, a partir de la guerra desatada en el año 2008 se generó un escenario de mayor crispación. Este conflicto, similar en muchos aspectos al de Ucrania, continúa vislumbrando posiciones contrapuestas entre ambos estados.

El gobierno de Donald Trump ha sostenido la condena de las acciones rusas a lo largo del último año. La posición se ve claramente traducida en un parte de prensa elevado por la vocera del Departamento de Estado, Heather Nauert¹⁰:

“Los Estados Unidos apoyan plenamente la soberanía y la integridad territorial de Georgia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas, y rechaza el reconocimiento de Rusia hacia Abjasia y Osetia del Sur. Instamos a Rusia a retirar sus fuerzas a las posiciones previas al conflicto, según el alto el fuego de 2008, y dar marcha atrás en su reconocimiento de las regiones georgianas de Abjasia y Osetia del Sur”. (Departamento de Estado de EEUU, 9 de agosto de 2017).

El segundo punto de la agenda, relativo al aumento presupuestario y de capacidades de la OTAN, es justificado por Estados Unidos y sus aliados europeos, en gran parte, por los diferendos con Rusia y la influencia que esta ejerce sobre estados vecinos. Si bien el discurso de Donald Trump, durante su campaña, incluyó la generación de canales de cooperación con el país euroasiático y la caracterización de la OTAN como “obsoleta”, las palabras fueron quedando relegadas paulatinamente.

Ya a principios de abril de 2017, el presidente se desdijo de su observación sobre la alianza atlántica¹¹ y en mayo, asistiendo a una cumbre de la misma, instó a los demás países miembros a elevar sus gastos de defensa al 2% de sus respectivos PBI (Producto Bruto Interno)¹², recordando que EEUU aporta más de la mitad del presupuesto total de la organización¹³. El cambio de posición sobre Rusia se conoció llegado el mes de julio, en la visita de Trump a Polonia, donde la acusó de

¹⁰ Departamento de Estado de los Estados Unidos. Parte de prensa: “The United States Urges Russia To Respect Georgia's Sovereignty and Territorial Integrity”. 09/08/2017. Link: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273312.htm>

¹¹ BBC Diario, “La OTAN ya no es obsoleta”: el cambio de opinión de Trump sobre la alianza militar”. 13/04/2017. Link: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39587002>

¹² BBC Diario, “Casi un desastre”: el controvertido primer encuentro del presidente de EE.UU., Donald Trump, con sus aliados de la OTAN. 26/05/2017. Link: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40053653>

¹³ Crónica Global, Diario, “La ‘pelotera’ de Trump con la OTAN: EEUU aporta el 68,4% del gasto de la Alianza”. 25/01/2017. Link: https://cronicaglobal.elespanol.com/graficnews/pelotera-trump-otan-eeuu-aporta-68-4-gasto_67005_102.html

llevar a cabo acciones desestabilizadoras en otros estados, además de llamar a Occidente a la defensa de su civilización¹⁴.

Recordemos que, en julio de 2016, en la cumbre de la OTAN llevada a cabo en Varsovia, se definió a Rusia como la principal amenaza a la seguridad colectiva. En un comunicado oficial, posterior a dicha reunión, se le objetaba:

“La ocupación ilegítima de Crimea, la violación de fronteras soberanas por la fuerza, ejercicios militares provocadores en las fronteras con la OTAN (incluso en las regiones del Mar Báltico, en el Mar Negro y en el este del Mediterráneo), violación del espacio aéreo de miembros de la organización, permanente retórica nuclear, y apoyo militar al régimen de Siria” OTAN¹⁵, 09/07/2016.

Tomando como puntapié inicial las acciones rusas, consideradas agresivas, la alianza atlántica emprendió, desde ese momento, el refuerzo del llamado flanco oriental o del este, que incluye principalmente a Polonia y a las repúblicas Bálticas de Lituania, Estonia y Letonia¹⁶. Se trató de un desplazamiento de fuerzas multinacionales de aproximadamente 4500 soldados, establecidos a mediados de 2017¹⁷, con el objetivo principal de disuadir la amenaza rusa¹⁸. En la misma dirección, se avanzó con el despliegue de sistemas de defensa, como los escudos antimisiles¹⁹, y el desarrollo de políticas de ciberseguridad militar²⁰, en orden a

179

¹⁴ El País, Digital. “Trump critica a Rusia y llama a Occidente a defender su civilización”. 06/07/2017. Link:

https://elpais.com/internacional/2017/07/06/actualidad/1499333700_823499.html

¹⁵ Organización Tratado del Atlántico Norte. Comunicado Cumbre de Varsovia, 09/07/2017. Sitio Web Oficial. Link: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

¹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Polonia, “Summary of two days of the NATO Summit in Warsaw”, 18/07/2016. Link:

http://www.msz.gov.pl/en/foreign_policy/nato_2016/summary_of_two_days_of_the_nato_summit_in_warsaw;jsessionid=3BD098386F48598A2ACA9E38A990EB4B.cmsap2p

¹⁷ New York Times, Diario digital. “Los entrenamientos para la nueva Guerra Fría”. Eric Schmitt, 11/08/2017. Link: <https://www.nytimes.com/es/2017/08/11/la-nueva-guerra-fria/>

¹⁸ “La nueva misión de la Alianza Atlántica en sus fronteras del este evidencia que para disuadir al que se tiene enfrente lo mejor es la exhibición de músculo militar. Y eso es hoy una realidad. Un total de 16 banderas de países miembros de la OTAN se han izado en Letonia, Estonia, Lituania y Polonia desde la pasada primavera. La misión Presencia Avanzada Reforzada (eFP, según las siglas en inglés) supone el desplazamiento de tropas y medios de combate de esos 16 aliados, que empezaron a llegar esta primavera y cuyo despliegue actualmente está en fase de consolidación”. (La Vanguardia, Digital. “La nueva guerra fría que congela el Báltico”. Enrique Figueredo. 26/11/2017).

¹⁹ Sputnik News, Digital. “Los sistemas de defensa antimisiles a lo largo del mundo”. 11/10/2016. Link: <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201610111064047053-dam-mundo-defensa/>

²⁰ La Vanguardia, Digital. “Comienza el mayor ejercicio de ciberseguridad militar, organizado por la OTAN”. 24/04/2017. Link:

<http://www.lavanguardia.com/politica/20170424/422019555477/comienza-el-mayor-ejercicio-de-ciberseguridad-militar-organizado-por-la-otan.html>

mejorar las capacidades de respuesta ante las llamadas Guerras Híbridas, caracterizadas por integrar métodos no convencionales.

En lo que va del actual gobierno norteamericano, no se ha favorecido el cambio de planes de operación de la OTAN, sino que, por el contrario, Estados Unidos sigue encabezando las acciones militares al mismo tiempo que exige mayores contribuciones para el financiamiento de parte de los demás miembros. Sin olvidar que, en abril de 2017, el presidente Trump firmó los instrumentos protocolares de ratificación para el ingreso de Montenegro como el 29° Estado parte de la alianza²¹. La organización continúa representando el principal mecanismo de confrontación ante la Federación de Rusia, y un pilar neurálgico en las políticas de Seguridad Nacional e Internacional.

Estos lineamientos fueron acompañados, además, por la aprobación del Congreso norteamericano, de un aumento en el presupuesto de Defensa para 2018²², equivalente al 11% con respecto al del último año²³.

En cuanto al tercer punto señalado inicialmente, la región de Medio Oriente, y varios de los conflictos que en ella se desarrollan, son considerados como otro eje de disputa entre los intereses de Estados Unidos y Rusia.

El intervencionismo, desarrollado por ambas potencias militares, se puede observar en el caso de la guerra civil en Siria²⁴. El apoyo de Estados Unidos a los rebeldes, que tienen como objetivo derrocar al gobierno de Bashar Al-Asad, se enfrenta a los intereses del Kremlin de sostenerlo en el poder. Dada su condición

²¹ The White House, Office of the Press Secretary, US. "Statement by the Press Secretary on Montenegro's NATO Accession Protocol". 11/04/2017.

²² Uno de los mayores aumentos de EEUU en el siglo XXI.

²³ Agencia Télam, "El Senado aprueba un presupuesto de defensa de 700.000 millones de dólares. 19/09/2017. Link: <http://www.telam.com.ar/notas/201709/205154-el-senado-de-eeuu-aprueba-un-presupuesto-de-defensa-de-700000-millones-de-dolares.html>

²⁴ Ramírez Poggi y Lukashevich Perez (2016) hacen una explicativa introducción al conflicto actual: La Guerra Civil Siria es un conflicto bélico entre los opositores del oficialismo sirio y el gobierno de Bashar Al-Asad, que se encuentra en el poder hace más de 30 años. El origen de la familia de Al-Asad, así como de la mayoría de la élite política y militar que dirige el país tiene origen Alauí, rama del Islam chiita, lo cual generó "un profundo resentimiento" entre los musulmanes suníes, quienes representan tres cuartas partes de la población siria, debido a que el régimen de Al Assad no ha tenido en cuenta sus intereses y ha ejercido un gobierno en favor de un grupo reducido de personas pertenecientes a la mencionada minoría étnica religiosa alauí. En consecuencia, se desencadenó un levantamiento nacional, enmarcado en la primavera árabe que conllevó a una guerra entre el Gobierno central, liderado por las fuerzas de Al-Assad contra los rebeldes armados, produciéndose ataques y un sin número de muertes, así como el fortalecimiento de grupos de oposición como por ejemplo los yihadistas del Estado Islámico. Ciudades enteras están destruidas, así como el patrimonio histórico y cultural de las mismas, lo cual representa una pérdida irreparable para toda la humanidad. Se han utilizado armas químicas repetidas veces, según organismos internacionales especializados y ambos bandos han sido acusados desde diversas organizaciones y gobiernos de cometer crímenes de guerra y graves violaciones de los derechos humanos. Debido a la escalada del conflicto y a los intereses en juego de distintos actores regionales y extra regionales en Siria, la guerra civil se internacionalizó; y rápidamente se configuró un escenario complicado, al surgir sustantivas divergencias entre los actores involucrados respecto a la manera, por medio de la cual se debería dar una solución al conflicto en Siria.

de aliado desde tiempos de la Guerra Fría, Rusia es el principal proveedor de armas del gobierno sirio, el cual le permite sostener un importante grado de influencia en la región, además de preservar la estratégica base naval de Tartus²⁵ (Ramírez Y Lukashevich, 2016).

Desde el comienzo, la política de Obama estuvo orientada a la salida del poder de Al-Asad, y por esa razón, Washington apoyó la lucha de los así llamados rebeldes moderados que combaten al régimen de Damasco, mientras el Estado Islámico o ISIS, sacaba ventaja de todo el caos, establecía sus reglas y atacaba en distintas ciudades, tanto en Siria como en Iraq²⁶ y Afganistán.

Por su parte, Donald Trump, quién criticaba duramente el papel de EE.UU. en Siria²⁷, no logró cambios sustanciales en su primer año. No está claro si su administración, de hecho, ha desarrollado una cuidadosa estrategia sobre cómo tratar con Rusia, Siria e ISIS (Larres, 2017), teniendo en cuenta las diferentes posiciones que se fueron adoptando en sus primeros meses como presidente. El bombardeo unilateral y sin previo aviso, efectuado sobre una base aérea siria, a principios de abril de 2017, en respuesta al presunto uso de armas químicas por parte del régimen de Bashar Al-Asad contra la población civil²⁸, sentó una gran desconfianza sobre la posibilidad de generar mecanismos pacíficos de solución. La condena de Rusia sobre el episodio, supuso denuncias ante los principales organismos internacionales, la suspensión del acuerdo de coordinación militar con el Pentágono para evitar incidentes aéreos en Siria, y el posterior traslado de una fragata misilística a la base de Tartus sobre las costas del Mediterráneo²⁹.

A pesar del revuelo internacional generado por el ataque norteamericano sobre territorio sirio, la lógica belicista, expresada por la nueva administración, fue ratificada tras el lanzamiento de la bomba no nuclear más potente hasta la actualidad sobre Afganistán, teniendo como objetivo un complejo de túneles del Estado Islámico en la provincia de Nangarhar³⁰. Tomado como desafío las capacidades militares, desde Rusia se dejó, luego, trascender información sobre

²⁵ Principal base naval de Rusia fuera del territorio de la antigua Unión Soviética. Véase Harmer, Christopher, "Russian Naval Base Tartus". Institute for the Study of War, 2012.

²⁶ CNN en Español, Digital. "El difícil juego de estrategias de Trump en Siria y Corea del Norte". 05/04/2017. Link: <http://cnnespanol.cnn.com/2017/04/05/el-dificil-juego-de-estrategias-de-trump-en-siria-y-corea-del-norte/>

²⁷ El Nuevo Día, diario digital. "Trump se retracta de las promesas que realizó durante su campaña". 15/04/2017. Link: <https://www.elnuevodia.com/noticias/mundo/nota/trumpsertractadelaspromesasquerealizodurantesucampana-2311332/>

²⁸ The New York Times, Digital. "Estados Unidos lanza misiles contra una base aérea siria". Por MICHAEL R. GORDON, HELENE COOPER y MICHAEL D. SHEAR. 06/04/2017. Link: <https://www.nytimes.com/es/2017/04/06/estados-unidos-lanza-misiles-contra-una-base-aerea-siria/>

²⁹ Clarín, Digital. "Rusia condenó el ataque de EE.UU. a Siria y envió una fragata misilística a la zona". 07/04/2017. Link: https://www.clarin.com/mundo/ataque-unidos-rusia-mueve-fragata-misiles-costa-siria_0_r1SKMES6g.html

³⁰ Agencia Télam, Digital. "Estados Unidos arrojó la "Madre de todas las bombas" contra el Estado Islámico en Afganistán". 13/04/2017. Link: <http://www.telam.com.ar/notas/201704/185628-estados-unidos-lanzo-una-poderosa-bomba-no-nuclear-en-afganistan.html>

la posesión de un arma cuya potencia sería cuatro veces superior a la utilizada por el gobierno del país americano³¹.

Las posiciones enfrentadas entre Estados Unidos y Rusia, en Medio Oriente, han sido promovidas por ambas de acuerdo a sus propios intereses. En el caso de la segunda, Pardo de Santayana alega:

“La Federación Rusa, aunque daba su apoyo político y diplomático al gobierno de Bashar Al-Asad, había permanecido alejada de toda tentación militar y jugaba un papel de segundo orden en la geoestrategia regional. Tras la profunda crisis en sus relaciones con Occidente, que se derivó de la anexión de Crimea y de la intervención en Ucrania a principios de 2014, el presidente Putin comenzó a vislumbrar la guerra de Siria como un medio para reivindicar a la Federación Rusa como gran potencia, situándola a su vez en un escenario de gran prioridad estratégica para las potencias occidentales con la finalidad de forzar un acercamiento con los EEUU. Rusia se convirtió en uno de los árbitros de la región en una coyuntura que se vio favorecida por el enconado e inoportuno (en el tiempo) proceso electoral norteamericano” (2017: 3).

Ahora bien, la legitimación de Rusia como uno de los mediadores del conflicto en Siria coincidió también con un proceso de deterioro de la imagen de Estados Unidos en la región, donde las invasiones de Irak y Afganistán, el caos social promovido en Libia y los efectos negativos que dejó el paso de la “Primavera Árabe” en distintos países fueron percibidos como fracasos de su política exterior injerencista.

Por más que hayan trascendido posibles acercamientos, entre Trump y Putin³², para aunar esfuerzos en la neutralización definitiva de ISIS y dejar de lado las acciones militares, en la búsqueda de soluciones al conflicto Sirio, hasta el momento no se registran avances concretos en esta dirección.

En paralelo, el presidente norteamericano estimuló diferencias sobre temáticas donde se había llegado a mínimas bases de entendimiento. Una involucró a Irán y su programa de enriquecimiento de uranio, que había llevado al gobierno de Barack Obama a concertar un Acuerdo Nuclear con dicho país en el año 2015³³. Mediante este acuerdo, Irán se comprometía a reducir drásticamente su desarrollo nuclear y vincularlo, exclusivamente, con fines pacíficos a cambio del levantamiento de sanciones internacionales que recaían sobre el mismo. Donald Trump, crítico del pacto alcanzado por la anterior administración, se negó a certificarlo poniendo en

³¹ RT, Digital. “EE.UU. lanza la 'Madre de todas las bombas', pero el 'Padre' está en Rusia”. 14/04/2017. Link: <https://actualidad.rt.com/actualidad/235887-madre-padre-bombas-rusia-moab>

³² Como en noviembre de 2017, durante la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico en Vietnam.

³³ BBC, Digital. “Los puntos clave del histórico acuerdo nuclear entre Irán y las seis grandes potencias”. 14/07/2015. Link: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150714_iran_acuerdo_nuclear_potencias_ac

duda su vigencia, y sosteniendo que es nocivo para los intereses de su país, al mismo tiempo que acusaba al gobierno persa de incumplir el mismo³⁴.

Rusia había sido parte formal de la mesa de negociaciones del acuerdo, por lo que se lo consideró como un importante punto de encuentro entre ambas naciones en un contexto de tensión desatada por el conflicto en Crimea un año antes. La posición adoptada por EEUU, con respecto a Irán, implica un factor de fricción con Rusia en una región de interés mutuo. De aquí que la preocupación del Kremlin, ante la posible salida de EEUU, se conoció de inmediato mediante su portavoz: *“Esto afectaría el ambiente de previsibilidad, seguridad, estabilidad y no proliferación en todo el mundo”* (Dmitri Peskov³⁵, Vocero del Kremlin, Octubre de 2017).

Por su parte, Trump desconoce estos postulados, utilizando una retórica hacia Irán que, al igual que hacia otros países como Corea del Norte y Venezuela, retoma elementos discursivos similares al “eje del mal”³⁶, esgrimido a principios de siglo por George. W. Bush. En este sentido, fue ejemplificador su primer discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2017, donde, entre otras cosas, sostuvo: *“El flagelo de nuestro planeta es, hoy, un pequeño grupo de regímenes parias que violan cada uno de los principios sobre los cuales se basa la ONU. No respetan ni a sus ciudadanos”*³⁷ (Donald Trump ante la Asamblea General, ONU. 19/09/2017).

Durante el mismo discurso, acusó a Irán por el supuesto financiamiento de organizaciones terroristas islámicas y de atentar sistemáticamente contra sus vecinos, tanto árabes como israelitas, alertando: *“No podemos permitir que un régimen asesino siga con sus actividades desestabilizadoras mientras construye peligrosos misiles”*. (Donald Trump ante la Asamblea General, ONU. 19/09/2017).

En el último año, Washington impuso nuevas sanciones contra entidades e individuos del país de Medio Oriente elevando la tensión dentro de la región³⁸. En tanto que Irán es un importante aliado de Rusia en su aspiración de consolidar un mundo multipolar, ya que comparten visiones similares, y son socios en materia

³⁴ BBC, Digital. “Estados Unidos: Donald Trump se niega a certificar el acuerdo nuclear con Irán y anuncia nuevas sanciones contra Teherán”. 13/10/2017. Link: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41616545>

³⁵ Hispantv, Digital. “Apego total’ ruso al pacto nuclear iraní ante una salida de EEUU”. 13/10/2017. Link: <http://www.hispantv.com/noticias/rusia/356338/lavrov-compromiso-acuerdo-nuclear-iran-eeuu-trump-salida>

³⁶ El Mundo, Digital. “Trump resucita el ‘eje del mal’ ante la ONU”. Pablo Pardo, 20/09/2017. Link: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/09/20/59c17027e5fdeac71c8b45ff.html>

³⁷ Véase BBC, Digital. “¿El nuevo eje del mal?: por qué Donald Trump puso el foco en su discurso ante la ONU sobre Venezuela, Irán y Corea del Norte”. Ángel Bermúdez, 20/09/2017. Link: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41315179>

³⁸ Infobae, Digital. “Irán desafía a EEUU e Israel con un imponente desfile militar en el que presentó un misil que puede alcanzar Tel Aviv”. 22/09/2017. Link: <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/09/22/iran-desafia-a-eeuu-e-israel-con-un-imponente-desfile-militar-en-el-que-presento-un-misil-que-puede-alcanzar-tel-aviv/>

militar y nuclear (Ramírez y Lukashevich, 2016), estamos ante otro principio de discordia entre la Casa Blanca y el Kremlin.

Finalmente, el cuarto elemento de la agenda política norteamericana lleva impresa la misma esencia de confrontación que los anteriores. Las sanciones a Rusia, impulsadas por el congreso de Estados Unidos a mediados de 2017, representan la continuación de una dinámica característica de la relación bilateral posterior a la crisis en Ucrania y la anexión de Crimea. A partir de ese momento, tanto el gobierno de Barack Obama como la Unión Europea, desarrollaron medidas punitivas de carácter económico y diplomático-político, que contribuyeron en la creación de un escenario propio de la Guerra Fría, el cual continúa en vigencia con Donald Trump en la presidencia. Se suma también la acusación al Kremlin por presunto ciberespionaje y robo de información durante la última campaña electoral estadounidense. Mediante este argumento, congresistas demócratas y republicanos accionaron en pos de una ley que tuvo por objetivo ampliar las sanciones contra el país euroasiático y, a su vez, limitar la capacidad del presidente Trump (quien se había mostrado en contra) para dar de baja las mismas³⁹. Nótese, en consonancia, que los supuestos lazos entre agentes rusos y personas del círculo político del presidente norteamericano implican un condicionante no menor en estas circunstancias, respondiendo al supuesto de que, en materia de política internacional, la voluntad encuentra limitantes asiduamente.

Las sanciones aprobadas en los últimos dos años, a las que Putin calificó de “destructoras de las relaciones internacionales”⁴⁰, incluyen medidas económico-comerciales como límites a los créditos otorgados por entidades norteamericanas a empresas rusas, congelamiento de activos sobre aquellas entidades que inicien actividades comerciales con empresas rusas bajo sanción, prohibiciones a la inversión en proyectos rusos que impliquen la exportación de recursos energéticos desde aquel país, así como sanciones sobre personas físicas y empresas que lleven adelante transacciones con la Fuerzas Armadas de Rusia o con sus órganos de Inteligencia⁴¹. A esto se agregan determinaciones de carácter político-diplomático tales como la expulsión de cierto número de diplomáticos rusos, la anulación de visas de ingreso y permanencia, y el cierre de instalaciones pertenecientes a Rusia⁴².

³⁹ La Nación, Digital. “El Congreso amplió las sanciones a Rusia y puso a Trump en una encrucijada”. 26/07/2017. Link: <http://www.lanacion.com.ar/2047052-el-congreso-amplio-las-sanciones-a-rusia-y-puso-a-trump-en-una-encrucijada>

⁴⁰ Infobae, Digital. “Vladimir Putin, furioso por las sanciones de EEUU contra Rusia: “Es imposible tolerar esta insolencia”. 27/07/2017. Link: <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/07/27/vladimir-putin-condeno-las-sanciones-de-estados-unidos-es-imposible-tolerar-esta-insolencia/>

⁴¹ SputnikNews, Digital. “¿En qué consisten las sanciones antirrusas aprobadas por el Congreso de EEUU?”. 03/08/2017. Link: <https://mundo.sputniknews.com/rusia/201708031071299020-significado-sanciones-eeuu-rusia/>

⁴² BBC, Digital. “En qué consisten las duras sanciones aprobadas por Estados Unidos contra Rusia por los ciberataques ocurridos durante la campaña electoral”. 30/12/2016. Link: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38463903>

Como podemos observar, este punto de la agenda se encuentra en armonía con el resto al condicionar negativamente la comunicación entre ambos países, especialmente durante los últimos años.

Así también, se puede hacer hincapié en la carencia de lazos socio-económicos fuertes que ralenticen las escaladas de tensión ante los distintos disparadores, disipando la pertinencia de medidas nocivas a la interrelación, como son las sanciones. En esta línea, el autor Pérez Benítez plantea que, la ausencia de un vínculo económico significativo, es, en la actualidad, una variable clave entre Estados Unidos y Rusia, haciendo que la relación sea volátil y sujeta a las coyunturas políticas (2016: 108). Para 2013 (año previo a la crisis en Ucrania) el comercio bilateral Rusia-Estados Unidos fue de sólo 38.000 millones de dólares, lo que resulta insignificante comparado con los más de 430.000 millones de intercambio comercial que tuvo Rusia con la UE ese mismo año. Esa débil relación comercial ha explicado también la existencia de pocos grupos de presión económicos en ambos países interesados en la mejoría de la relación bilateral cuando han primado más los conflictos que la cooperación (Pérez Benítez, 2016: 108).

Hasta aquí, la administración Trump no ha supuesto un nuevo paradigma de interacción con su par ruso. La agenda de seguridad de la política exterior de EE.UU. para con Rusia está atravesada por dialécticas de permanente enfrentamiento y núcleos de potenciales disputas. Si bien no hemos llegado ni siquiera a la mitad del mandato presidencial, no pareciera haber señales que preconicen un futuro giro en las premisas directivas.

Ahora bien, antes de pasar a las conclusiones, nos permitimos un pequeño apartado referente a las formas o estilo propiciado por el nuevo gobierno en el desarrollo de sus actividades diplomáticas, en especial con Rusia.

Los Modales de Trump con Moscú:

Muchos de los elementos distintivos, en lo que respecta a la administración Trump, se encuentran relacionados con el estilo esgrimido. En este sentido, se pueden identificar rasgos peculiares que acompañan la gestión, tanto en el ámbito de la política interna como en el de la política internacional, de los cuales varios suelen ser vinculados a la personalidad de quien ocupa actualmente la presidencia. Entre otros aspectos generales se suele destacar la permanente dialéctica negociadora transactiva (propia de un “Businessman”); la imprudencia discursiva y las rectificaciones constantes, complementadas por el uso sistemático de redes sociales como estrategia comunicacional; y la fugacidad repentina y unilateral en la toma de decisiones políticas, que colabora en la gestación de una atmósfera de imprevisibilidad.

En el caso particular de la política exterior hacia Rusia, estos elementos ligados al estilo Trump quedaron de manifiesto. La inicial propuesta de mejora de las relaciones bilaterales fue dando lugar a un clima de incertidumbre evidenciado tras dichos de diplomáticos, pertenecientes a ambos gobiernos, sobre la

complicada situación en la que se encuentra el vínculo. Si bien las primeras intenciones parecían materializarse con la selección de Rex Tillerson como Secretario de Estado y jefe de la diplomacia, quién había desarrollado vínculos personales con Vladimir Putin al frente de la petrolera Exxon Mobil⁴³, las perspectivas de cooperación no tardaron en evaporarse. Las acusaciones sobre contactos entre el equipo de Donald Trump y el gobierno ruso colaboraron en esta línea al poner bajo tela de juicio cualquier acción favorable a la mejoría de los lazos políticos, lo que llevó al primer mandatario estadounidense a cambiar circunstancialmente su opinión en cuanto a halagos hechos previamente sobre Putin y la nación rusa.

La forma en que el gobierno de EEUU dirigió sus acciones en el escenario internacional también es considerada como un punto de choque entre ambos Estados. La política proactiva más la propensión de Trump a evadir los consensos multilaterales fue una marca registrada en el último año, al mismo tiempo que resultó fastidioso para el Kremlin donde se sostuvo una posición crítica similar a la de China. Los bombardeos unilaterales sobre Siria y Afganistán, así como el reconocimiento de Jerusalén como capital del estado de Israel⁴⁴ a principios de diciembre, pueden ser tomados como ejemplo.

En adición al discurso de hostigamiento hacia países como Corea del Norte, Irán y Venezuela, se propiciaban, en paralelo, relaciones amistosas con Ucrania, Georgia, Polonia y los estados bálticos, lo que aceleró el distanciamiento entre ambas potencias. Aquí resalta la retórica utilizada sobre la existencia de Estados patrocinadores del mal que implica, naturalmente, la contraposición de cosmovisiones e intereses diferentes.

Para finalizar, corresponde advertir que el estilo suele guardar propósitos. En nuestro caso, la atribuible falta de experiencia política y sensibilidad diplomática emanada por el líder norteamericano a la hora de tratar con Rusia, puede ser considerada una carencia, como también como parte de una estrategia comunicacional. Por lo pronto, quedará ver su evolución conforme avance su mandato.

Conclusión

A partir de lo descrito, sostenemos que, en materia de seguridad, la administración de Donald Trump no ha propiciado modificaciones sobre los lineamientos que guiaron la política exterior norteamericana hacia Rusia en el

⁴³ Véase The Washington Post, Digital. "Inside Rex Tillerson's long romance with Russia". Josh Rogin, 13/12/2016. Link: https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2016/12/13/inside-rex-tillersons-long-romance-with-russia/?utm_term=.090a73de071b

⁴⁴ ABC, Digital. "Trump reconoce a Jerusalén como la capital de Israel y caldea Oriente Próximo". 06/12/2017. Link: http://www.abc.es/internacional/abci-trump-dice-decision-sobre-jerusalen-deberia-haberse-tomado-hace-tiempo-201712061832_noticia.html

Véase también: Público, Digital. "China y Rusia advierten de que la decisión de Trump sobre Jerusalén elevará la tensión entre Israel y Palestina". 06/12/2017. Link: <http://www.publico.es/internacional/china-rusia-advierten-decision-trump-jerusalen-eleva-tension-israel-palestina.html>

último tiempo. Repasando los principales temas de la agenda desde su asunción presidencial, observamos la preminencia de una lógica de confrontación y sostenimiento del *status quo*, la cual ha caracterizado los vínculos propiciados con el país euroasiático desde la disolución de la Unión Soviética.

Desde nuestro punto de vista, se pueden identificar dos metas de mayor abstracción y generalidad, que moldean los distintos puntos analizados en el trabajo. Estados Unidos busca contener el expansionismo territorial de Rusia hacia repúblicas ex-soviéticas mientras intenta reducir la influencia política y económica de Rusia en países de Europa (principalmente del Este), Asia y Oriente Medio.

Ante estas premisas, no resulta extraña la frecuente reminiscencia de la Guerra Fría para explicar las actuales relaciones entre ambas naciones, aunque existan evidentes diferencias estructurales y coyunturales.

Hoy en día, la política de contención puede ser entendida como reacción natural a intereses contrapuestos, que se originan en un proceso de transición de un sistema unipolar dominado por Estados Unidos, a otro donde el dominio norteamericano es discutido y desafiado por determinados actores. En este sentido, la recuperación económica y el reordenamiento político experimentado por Rusia a principios del siglo XXI, bajo el liderazgo nacionalista de Vladimir Putin, le permitieron al Kremlin incrementar su influencia en el espacio internacional y, en particular, sobre antiguos territorios de la esfera soviética, donde supuestos históricos y geopolíticos imprimen un significado especial. Este reposicionamiento de Moscú en el tablero mundial, se topa, en gran medida, con intereses establecidos de EE.UU. en las distintas zonas geográficas.

En nuestra opinión, la política de Estados Unidos hacia Rusia busca debilitar su proyección expansiva en el plano internacional, neutralizando así la posible emergencia de un polo de poder contestatario. La identificación del país euroasiático como desafiante al poder hegemónico norteamericano en regiones claves para sus intereses, como son Europa del Este y Medio Oriente, deriva en la necesidad de contención, que se ve ilustrada, desde aspectos militares, en el continuo despliegue de fuerzas de la OTAN y en los enfrentamientos subsidiarios propios de Medio Oriente. De igual forma, en aras del mismo objetivo de contención, se suceden el apoyo político, económico y logístico brindado a gobiernos en conflicto con el Kremlin (Ucrania, Georgia), y la utilización de sanciones sobre sectores claves para el desarrollo ruso (Energía y Defensa).

Si bien sostenemos que la gestación de estas políticas data de varios años, la llegada de Donald Trump no ha generado modificaciones.

En paralelo, nos resulta importante remarcar que la ligazón existente entre los intereses de seguridad nacional de EE.UU. y la percepción de Rusia como amenaza, efectiva o potencial, sigue guiando los hilos de la política encauzada hacia este país. Más allá de la posible exacerbación de este imaginario con fines de política interna, creemos que el contenido del mismo no debería ser eludido para comprender el estado actual de una relación bilateral que, como sostienen ambas partes, se encuentra en mínimos históricos. Esto involucra a las investigaciones en

el marco de la llamada “Trama Rusa”, que envolvió a personajes importantes del actual gobierno estadounidense y que, probablemente, pudo haber limitado posibles intentos de acercamiento entre los Estados.

Finalmente, a nuestro entender, el estilo es el distintivo por excelencia del actual gobierno norteamericano. En el caso de la política exterior hacia Rusia, se manifiestan elementos que responden a maneras singulares y generales, de llevar adelante las acciones por parte de la administración. La proactividad, la metodología de acción y la estrategia comunicacional desplegada, hacen de la imprevisibilidad, la norma. Esto puede deberse, en gran medida, a la particular personalidad de quién ocupa el centro de la escena, Donald John Trump.

Recibido: 27/03/2018

Aceptado: 01/06/2018

Bibliografía

ABC, Digital. “Trump reconoce a Jerusalén como la capital de Israel y caldea Oriente Próximo”. 06/12/2017.

ALESSO, Nicolás (2017). “Sones de Guerra Fría: La coyuntura de las relaciones ruso-estadounidenses”. Observatorio de Política Internacional de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe, Argentina. Junio 2017.

ASAMBLEA ANUAL N°13 DEL CLUB INTERNACIONAL DE DEBATES VALDAI, (octubre 2016). Diálogo entre John Mearsheimer y Timofei Bordachev, Director del Programa de Club Valdai. Ciudad de Sochi, Rusia. Link para acceder al diálogo: <http://valdaiclub.com/multimedia/video/john-mearsheimer-we-are-moving-to-a-multipolar-world-with-three-great-powers/>

BBC, Digital. "Casi un desastre": el controvertido primer encuentro del presidente de EE.UU., Donald Trump, con sus aliados de la OTAN. 26/05/2017.

BBC, Digital. “¿El nuevo eje del mal?: por qué Donald Trump puso el foco en su discurso ante la ONU sobre Venezuela, Irán y Corea del Norte”. Ángel Bermúdez, 20/09/2017.

BBC, Digital. “En qué consisten las duras sanciones aprobadas por Estados Unidos contra Rusia por los ciberataques ocurridos durante la campaña electoral”. 30/12/2016.

BBC, Digital. “Estados Unidos: Donald Trump se niega a certificar el acuerdo nuclear con Irán y anuncia nuevas sanciones contra Teherán”. 13/10/2017.

BBC, Digital. "La OTAN ya no es obsoleta": el cambio de opinión de Trump sobre la alianza militar". 13/04/2017.

BBC, Digital. “Los puntos clave del histórico acuerdo nuclear entre Irán y las seis grandes potencias”. 14/07/2015.

BONET, Pilar (2017). “El pulso de EE UU y Rusia en el sur del Cáucaso”. En diario “El País”, 22/08/2017.

CASA BLANCA EEUU, Oficina de la Secretaría de Prensa. “Statement by the Press Secretary on Montenegro’s NATO Accession Protocol”. 11/04/2017.

CAUCINO, Mariano (2016). “La Rusia de Putin. Mito y realidad del liderazgo Post-Soviético”. Ediciones B Argentina, SA. Ciudad de Buenos Aires.

CLARÍN, Digital. “Rusia condenó el ataque de EE.UU. a Siria y envió una fragata misilística a la zona”. 07/04/2017.

CNN en Español, Digital. “El difícil juego de estrategias de Trump en Siria y Corea del Norte”. Publicación: 05/04/2017.

COHEN, Stephen (2011) “Obama’s Russia ‘Reset’: Another Lost Opportunity?” en “The Nation”, 01/06/2011.

CRÓNICA GLOBLAL, Digital. “La 'pelotera' de Trump con la OTAN: EEUU aporta el 68,4% del gasto de la Alianza”. 25/01/2017.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS, Sitio Web Oficial.

DEYERMOND, Ruth (2017) “A New ‘Reset’? Can the Trump Administration Normalise Relations with Russia?”. Analisis Geurasia No. 3/2017. Geurasia, Grupo de Estudios de Europa y Eurasia.

EL NUEVO DÍA, Digital. “Trump se retracta de las promesas que realizó durante su campaña”. 15/04/2017.

EL MUNDO, Digital. “Trump resucita el 'eje del mal' ante la ONU”. Pablo Pardo, 20/09/2017.

EL PAÍS, Digital. “Trump critica a Rusia y llama a Occidente a defender su civilización”. 06/07/2017.

HARMER, Christopher (2012). “Russian Naval Base Tartus”. Institute for the Study of War.

HISPANTV, Digital. “Apego total’ ruso al pacto nuclear iraní ante una salida de EEUU”. 13/10/2017.

INFOBAE, Digital. “Irán desafía a EEUU e Israel con un imponente desfile militar en el que presentó un misil que puede alcanzar Tel Aviv”. 22/09/2017.

INFOBAE, Digital. “Vladimir Putin, furioso por las sanciones de EEUU contra Rusia: “Es imposible tolerar esta insolencia”. 27/07/2017.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS PARA LA PAZ DE ESTOCOLMO (SIPRI). “Gasto militar mundial en 2016”. Kate Blanchfield, Nan Tian and Pieter D. Wezeman.

KINSER, Stephen (2014), “US a full partner in Ukraine debacle”, en Boston Globe.

KUDRYASHEV, Ivan (2015), “El Conflicto de Ucrania en 2014: Causas y consecuencias de la crisis”. En “Anuario del Conflicto Social”, Revistas Científicas de la Universidad de Barcelona.

LA NACIÓN, Digital. “El Congreso amplió las sanciones a Rusia y puso a Trump en una encrucijada”. 26/07/2017.

LA NACIÓN, Digital. “Histórico acuerdo nuclear entre Irán y las seis potencias”. 14/07/2015.

LARRES, Klaus (2017). “Donald Trump and America’s Grand Strategy: U.S. foreign policy toward Europe, Russia and China”. Global Policy, May 2017. Institute for Advanced Study in Princeton.

LA VANGUARDIA, Digital. “Comienza el mayor ejercicio de ciberseguridad militar, organizado por la OTAN”. 24/04/2017.

LA VANGUARDIA, Digital. “Trump recibe a Poroshenko y aumenta presión a Rusia por conflicto en Ucrania”. Burgués, Miriam, 20/06/2017.

LA VANGUARDIA, Digital. “La nueva guerra fría que congela el Báltico”. Enrique Figueredo. 26/11/2017.

MILOSEVICH JUARISTI, Mira (2017) “EEUU y Rusia, enemigos íntimos”. Real Instituto Elcano, España, 2017.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE POLONIA, Sitio Web Oficial. “Summary of two days of the NATO Summit in Warsaw”, 18/07/2016.

NAVARRO SANZ, Beatriz (2017). “El aislacionismo en la era Trump y la renovación de las alianzas estratégicas: una oportunidad para la Unión Europea”. Documento de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

OFICINA DE ASUNTOS EUROPEOS Y EUROASIÁTICOS, Departamento de Estado de los Estados Unidos. U.S. Relations with Ukraine, Fact sheet.

ORGANIZACIÓN TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE. Sitio Web Oficial. Comunicado Cumbre de Varsovia, 09/07/2017.

PALACIO DE OTEYSA, Vicente (2011) “Estados Unidos frente a los BRIC”. En Cuadernos de Estrategia Nro. 151, “Las potencias emergentes hoy: Hacia un nuevo orden mundial”. Instituto Español de estudios estratégicos, Ministerio de Defensa de España y Centro de estudios documentación internacionales de Barcelona.

PARDO DE SANTAYANA GÓMEZ DE OLEA, José (2017). “Rusia y EEUU en el laberinto de Oriente Medio”. Documento de Análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

PÉREZ BENÍTEZ, Santiago (2016) “Las relaciones Estados Unidos-Rusia y la crisis de Ucrania”. En Gandásegui, Marco (Coord.) “Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional”. Colección Grupos de Trabajo. CLACSO, Buenos Aires, 2016.

PRESIDENTE VLADIMIR PUTIN, Página Web Oficial. Link: <http://en.putin.kremlin.ru/>

PROYECT SINDICATE, Digital. “Los giros de Trump en política exterior”. Martin Feldstein, 30/05/2017.

PÚBLICO, Digital. “China y Rusia advierten de que la decisión de Trump sobre Jerusalén elevará la tensión entre Israel y Palestina”. 06/12/2017.

RAMIREZ POGGI, Olga Elena y LUKASHEVICH PÉREZ, Olga (2016). “Los intereses y las posiciones de los principales actores internacionales en el conflicto de Siria”. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata.

RT, Digital. “EE.UU. lanza la 'Madre de todas las bombas', pero el 'Padre' está en Rusia”. 14/04/2017.

SPUTNIK NEWS, Digital. “¿En qué consisten las sanciones antirrusas aprobadas por el Congreso de EEUU?”. 03/08/2017.

SPUTNIK NEWS, Digital. “Los sistemas de defensa antimisiles a lo largo del mundo”. 11/10/2016.

TÉLAM, Digital. “Estados Unidos arrojó la “Madre de todas las bombas” contra el Estado Islámico en Afganistán”. 13/04/2017.

TÉLAM, Digital. “El Senado aprueba un presupuesto de defensa de 700.000 millones de dólares. 19/09/2017.

The HERITAGE FOUNDATION (2018). “2018 Index of U.S Military Strength” (p. 166). Davis Institute for National Security and Foreign Policy.

THE NEW YORK TIMES, Digital. “Estados Unidos lanza misiles contra una base aérea siria”. Por Michael R. Gordon, Helene Cooper y Michael D. Shear. 06/04/2017.

THE NEW YORK TIMES, Digital. “Los entrenamientos para la nueva Guerra Fría”. Eric Schmitt, 11/08/2017.

THE WASHINGTON POST, Digital. “Inside Rex Tillerson’s long romance with Russia”. Josh Rogin, 13/12/2016.

TOMASSINI, Luciano (1987) “Elementos para el análisis de la política exterior”, en Estudios Internacionales, Chile: Instituto de estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XX, N° 78, abril-junio de 1987, p. 125-152.

TRADEMAP, Digital “List of importing markets for the product exported by United States of America in 2016”.

El TPP-11: Oportunidades y desafíos para el regionalismo sudamericano

TPP-11: Challenges and opportunities for South American regionalism

CAROLINA ZACCATO

Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de San Andrés), con posgrado en Seguridad Internacional, Desarme y No Proliferación (Fundación NPS Global). Oficial de Investigaciones de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Docente e investigadora de la Universidad de San Andrés y la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Correo electrónico: czaccato@gmail.com

Resumen

El Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), coloquialmente conocido como “TPP-11”, firmado el 8 de marzo de 2018, retoma el proyecto iniciado con el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), luego de la salida de Estados Unidos.

Esta iniciativa ciertamente inicia un nuevo capítulo en las relaciones comerciales internacionales, dado que no sólo supone una modificación de las matrices de relacionamientos externos de los países implicados, sino que también conlleva la creación y armonización de un importante conjunto de normativas, reglas y estándares relativos a comercio, inversiones, reglas de origen, innovación tecnológica, el cuidado del medio ambiente, protección laboral, y equidad de género, entre otras áreas.

Frente a este escenario, es pertinente reflexionar acerca de cuán preparado está el regionalismo

Abstract

The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), popularly known as “TPP-11”, signed last 8th of March, reinvigorates the Trans-Pacific Partnership (TPP) project, after the United States decided to withdraw from the agreement. This initiative certainly opens a new chapter in international trade relations, as it involves not only a significant modification in the pattern of external relations of the countries involved but also implies the creation and harmonization of norms, rules and standards pertaining trade, foreign investments, rules of origin, technological innovation, environmental protection, labor rights, and gender equality, among many other areas.

Given this scenario, it is necessary to reflect upon how prepared is South American regionalism to respond to systemic changes such as those generated by

sudamericano para responder a cambios sistémicos como los generados por mega acuerdos comerciales como el TPP-11. En particular, el renovado proyecto del TPP se plantea como un potencial desafío a la capacidad de acción colectiva de los países de la UNASUR para mantener a Sudamérica ensamblada y evitar una escisión del subcontinente en dos bloques divergentes: la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR.

mega agreements as the TPP-11. In particular, the renewed TPP manifests itself as a potential challenge to UNASUR's capacity for collective action to keep South American countries together and to avoid a split of the subcontinent into two divergent blocs: the Pacific Alliance and MERCOSUR.

Palabras clave

TPP-11 – Sudamérica – MERCOSUR – Alianza del Pacífico – Regionalismo sudamericano

Keywords

TPP-11 – South America – MERCOSUR – Pacific Alliance – South American regionalism

Introducción

El 8 de marzo de 2018, apenas horas antes de que Donald Trump anunciara la imposición de importantes aranceles sobre el acero y el aluminio, y poco más de un año luego de que Estados Unidos decidiera salir del Acuerdo Transpacífico (TPP), los restantes once países miembro del otrora TPP - Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam- anunciaron en Chile el lanzamiento del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), coloquialmente conocido como “TPP-11”.

Esta iniciativa envía un claro mensaje: el mundo no termina en la Avenida Pennsylvania¹. Puesto en otras palabras, aún si Estados Unidos decide apartarse de su rol como garante del orden internacional liberal, abandonando así las premisas emanadas de la teoría de la estabilidad hegemónica (Gilpin, 1987)², el impulso hacia una mayor apertura e integración iniciado con el TPP seguirá su curso debido al compromiso de varias de las economías más dinámicas del mundo con principios como la apertura comercial y la promoción de la globalización.

¹ Refiere a la avenida en la que se encuentra ubicada la Casa Blanca, la residencia oficial y sede de trabajo del Presidente de los Estados Unidos, en Washington, DC. Esta avenida, además, conecta la Casa Blanca con el Capitolio, sede del Poder Legislativo a nivel federal.

² Siguiendo esta teoría, el poder hegemónico buscara construir y sostener (financiera, militar, discursiva y normativamente) un conjunto de instituciones internacionales que sustenten su posición de primacía.

Con la firma de este tratado, la Cuenca del Pacífico se pone al frente del orden internacional liberal en materia económico-comercial, en un contexto mundial en que este orden está siendo cuestionado desde diversos actores y regiones. A la abierta oposición de Trump a este tipo de acuerdos se le añade el auge de movimientos localistas y proteccionistas en Europa Occidental, Central y del Este, desde ambos extremos del espectro político, -proceso que ha sido claramente ejemplificado con la decisión del Reino Unido de salir de la Unión Europea-, y desafíos a las reglas de este orden provenientes de potencias en ascenso en la región ampliada de Eurasia.

En un escenario global en el que los países que tradicionalmente habían levantado la bandera de la apertura económica y comercial, y accionado en favor de la promoción y profundización de la globalización en clave liberal se encuentran hoy en una etapa de fuerte proteccionismo y repliegue interno, el orden internacional liberal encuentra novedosos e inesperados embajadores en un conjunto de once actores ubicados a lo largo de la Cuenca Pacífica de Asia, Oceanía y las Américas.

Este escrito indaga respecto al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) y sus implicancias para América del Sur. Para ello, el trabajo se organiza de la siguiente manera: el primer apartado analiza la transición del TPP al TPP-11, a partir de la decisión de Estados Unidos de abandonar el acuerdo y la resolución de los once miembros restantes de continuar este mega proyecto. El segundo apartado evalúa las oportunidades y desafíos que acarrea el TPP-11, tanto para los países signatarios como para el sistema internacional de comercio en su conjunto. El tercer apartado pone el foco en el regionalismo sudamericano, discutiendo ventanas de oportunidad y potenciales problemáticas que surgen a partir del TPP-11 para la región de América del Sur. El cuarto apartado analiza las implicancias del TPP-11 para los países de la Alianza del Pacífico; mientras que el quinto indaga acerca de los desafíos y posibles respuestas de los países del MERCOSUR frente a la firma de este mega acuerdo. Por último, el sexto apartado ofrece las conclusiones y consideraciones finales del escrito.

194

El camino al TPP-11

En enero de 2017, cuando Donald Trump anunció el retiro de su país del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), los once miembros restantes fueron conscientes de que se había firmado la sentencia de muerte de este acuerdo. Y es que el TPP requería la ratificación de una cantidad de signatarios tal que representara el 85% del PBI comprendido en el tratado, objetivo imposible de cumplir sin los Estados Unidos, que representaba el 60% del PBI reunido en el TPP, por lo que su participación era un requisito ineludible para conseguir la entrada en vigor del acuerdo.

Luego de la sorpresa generada por la retirada estadounidense, y frente a lo que se anunciaba como el inicio de una etapa de política comercial norteamericana signada por un mayor proteccionismo y la preferencia por tratados bilaterales por sobre acuerdos inter-regionales, los once países restantes del TPP se preguntaban si era posible, y más aún deseable, continuar con el proyecto una vez retirado quien había sido su principal impulsor. Cabe aquí destacar que el TPP constituyó una de las grandes apuestas de la administración de Barack Obama, dentro de lo que se conoció como su política de *pivot* asiático³, enfocada en no perder gravitación en la cuenca pacífica.

Así fue como, en una cumbre celebrada en la ciudad chilena de Viña del Mar, estos once países comenzaron a trazar un plan para mantener vivo el proyecto de un mega bloque comercial que atravesara la Cuenca del Pacífico. En las reuniones subsiguientes, celebradas en Canadá, Vietnam y Japón, se delineó lo que hoy es el TPP-11. De este modo, de lo que originariamente había sido un proyecto surgido de un liderazgo hegemónico de los Estados Unidos, se pasa a una situación de liderazgo compartido con fuerte impulso desde las principales potencias del acuerdo (Australia, Canadá y Japón) y los referentes latinoamericanos del grupo (Chile y México) para no dejar caer aquel mega proyecto comercial y económico. Finalmente, el 8 de marzo de 2018 se firmó en Chile, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP-11).

¿Qué nos trae el TPP-11?: Implicancias políticas y económicas del acuerdo

195

El TPP-11 comprende un mercado que representa el 13,5% del producto mundial y el 15,3% del comercio internacional, abarcando además una población total de 495 millones⁴. El acuerdo entrará en vigor sesenta días después de haber recibido la ratificación de la mitad más uno de los signatarios. En este caso, se precisa de la ratificación de al menos seis países firmantes.

La diferencia respecto al panorama del acuerdo que incluía a Estados Unidos es significativa si recordamos que el TPP original comprendía el 40% del producto mundial y más del 25% del comercio internacional (Zaccato y Listrani, 2017). Pero la importancia del TPP-11 no radica solamente en su tamaño sino, principalmente, en la diversidad geográfica y económica de sus miembros, ya que reúne a algunas de las mayores economías del mundo, como Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Singapur, con países en desarrollo como Brunéi, Chile, Malasia, México, Perú y Vietnam; abarcando las regiones de Asia, las Américas y Oceanía.

³ La política del pivote asiático refiere al giro político dado en la segunda administración de Brack Obama, en la cual se le otorga una atención prioritaria al Este asiático, con el expreso objetivo de contrarrestar la influencia de China en la región y evitar que Estados Unidos pierda espacios de gravitación en dicha área.

⁴ Datos recopilados por el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia (2018).

El TPP-11 puede ser incluido dentro de lo que se denomina “regionalismo del siglo XXI”, concepto acuñado por Richard Baldwin (2011), es decir, aquellas iniciativas comerciales que buscan zanjar la brecha que existe dentro de una realidad en la que se comercia con desafíos y problemáticas inherentes al siglo XXI, pero con reglas del siglo XX. En este sentido, acuerdos como el TPP-11 ya no solo involucran el comercio de materias primas y manufacturas, sino que también incorporan flujos multidireccionales de ideas, servicios, personas, e inversiones en capital físico y humano; además de proponerse impulsar la construcción de cadenas globales de producción, distribución y diseño. Con ello, el regionalismo del siglo XXI pone el acento ya no solo en la reducción de tarifas sino principalmente en construcción y armonización de estándares y regulaciones, la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico y la atracción de inversiones, y facilitar la interconexión entre los distintos eslabones de cadenas de producción que son, hoy en día, cada vez más internacionalizadas (Hummels, Ishii & Yi, 2001; Bouzas, 2003).

Las instituciones multilaterales del siglo XX, y las normas y estándares internacionales de comercio que de ellas surgieron, se encuentran hoy en cuestionamiento, erosionadas ante nuevas reglas, hoy de carácter regional e inter-regional y bajo una lógica multipolar (WEF, 2015). En particular, el estancamiento de la ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha llevado a muchos estados a buscar canales alternativos para maximizar sus oportunidades de comercio, atracción de inversiones y crecimiento económico. Esta tendencia se ve reforzada, asimismo, por menores tasas de aumento del producto global (Banco Mundial, 2016), un escenario donde el crecimiento sostenido -a mediano y largo plazo- es un objetivo cada vez más difícil de alcanzar para la mayoría de los países.

Por su naturaleza, el TPP-11 lleva a la convergencia de un importante número de acuerdos de libre comercio binacionales yuxtapuestos, armonizando normas y facilitando el intercambio entre dichos estados. Con esta última característica, el TPP-11 se presenta como un nuevo -y superador- estándar del modo en que se comercia entre países.

En el proceso de rediseño del acuerdo, los Estados miembro realizaron una serie de pequeños ajustes, en particular, relativos a la exclusión de veinte normativas que habían sido impulsadas por Estados Unidos, pero que no lograron un consenso entre los once países restantes, entre las que se encuentran normas relativas a derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, no se han realizado cambios sustanciales en materia de acceso a mercados, construcción de cadenas globales de producción y abastecimiento, y el tratamiento de nuevos desafíos como la economía digital, la innovación tecnológica y el impulso por lograr una economía más inclusiva (Heine, 2018), así como también la inclusión de normativas respecto al cuidado del medioambiente, protección de derechos laborales, y equidad de género, entre otras dimensiones.

EL TPP-11: Oportunidades y desafíos al regionalismo sudamericano

Luego de una primera década del siglo XXI de inusitada bonanza económica, impulsada por el boom de las *commodities*, América del Sur experimenta una etapa de desaceleración económica, la cual impulsa a los gobiernos sudamericanos a buscar nuevas estrategias para reactivar sus economías. Frente a este panorama, la región de Asia Pacífico puede significar un importante motor de crecimiento para Sudamérica; especialmente si se considera que dicha región representa el 50% del comercio internacional (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

En paralelo, esta desaceleración económica generalizada tuvo su correlato en el plano político a partir de un marcado retroceso de los gobiernos de la llamada “nueva izquierda latinoamericana”. Mientras que, a comienzos del siglo XXI, un panorama comercial favorable y una concordancia ideológica entre los principales líderes políticos de la región impulsaron un regionalismo de carácter sudamericanista. (Busso, 2016); en los últimos años, la inestabilidad política en Brasil, la crisis en Venezuela, el declive general de la izquierda a nivel regional, el ascenso de gobiernos aperturistas en lo económico, y una mayor incertidumbre en el escenario internacional han conllevado resultados adversos para el regionalismo sudamericano, iniciando una etapa de estancamiento de la UNASUR, organización que no cuenta hoy con un Secretario General.

Vale además recordar que uno de los principales impulsores de la UNASUR fue el Brasil de Lula da Silva (Actis, 2016; Merke, 2015), junto con los demás países de la llamada “nueva izquierda latinoamericana”, esto es, la Argentina de Néstor y Cristina Kirchner, el Paraguay de Fernando Lugo, la Venezuela de Hugo Chávez y el Ecuador de Rafael Correa. El declive de esta corriente política durante los últimos años (Leiras, Malamud y Tokatlián, 2016) impulsada por los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y el total colapso de la situación socioeconómica en Venezuela, quita espacios a la UNASUR en materia de coordinación regional; comenzado a privilegiarse, en su lugar, bloques subregionales o interregionales; dejando al espacio UNASUR sin un coordinador claro (Spektor, 2014). Con un Brasil aun sumido en una crisis política interna, y descuidando su otrora rol de impulsor de la integración regional (Malamud, 2017), una Venezuela sumergida en una crisis política, económica y humanitaria, hoy en día el proyecto político de la UNASUR ha quedado acéfalo, derivando en la inacción.

En este contexto de marcada desaceleración económica y de falta de coordinación política en el espacio sudamericano, los países andinos han redoblado sus esfuerzos para construir un “espacio andino” diferenciado, en detrimento del regionalismo de UNASUR. Este espacio subregional, tanto por determinación geográfica como por conveniencia económica, tiene la mira puesta sobre el Océano Pacífico, lo que marca una importante diferencia con la cuenca atlántica de Sudamérica que sigue

mayoritariamente enfocada en el Atlántico Norte, como lo ejemplifica el renovado impulso a la negociación del acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR, que ya lleva veinte años en tratativas (Zaccato y Listrani, 2017).

Dentro de este panorama, la Alianza del Pacífico - conformada por Chile, Colombia, México y Perú - se presenta como una división vertical del proyecto de integración sudamericano, en tanto este primer bloque no sólo plantea alejarse de la tutela política de Brasilia y diferenciarse de la cuenca atlántica de la región, sino que presenta además un discurso mucho más alineado con la apertura económica y la globalización; las mismas banderas del orden internacional liberal que hoy retoma el TPP-11.

El TPP-11 y la Alianza del Pacífico

Habiendo repasado brevemente el actual panorama sudamericano, cabe preguntarse qué oportunidades y desafíos conlleva el TPP-11 para aquellos países de la región con costas sobre el Océano Pacífico, para luego analizar -en el siguiente apartado- las consecuencias para aquellos países de la zona Atlántica.

Para los países latinoamericanos miembros del TPP-11 (esto es, Chile, México y Perú), este mega-acuerdo les permitirá ampliar sus lazos comerciales y financieros hacia nuevos mercados del Asia Pacífico, a la vez que profundizar los lazos económicos ya existentes con países de dicha región.

Vale destacar, también, que la política de la Alianza del Pacífico ha apuntado, desde sus inicios, a la apertura económica, la especialización, la utilización del comercio como generadora de divisas y al desarrollo de condiciones favorables para la atracción de inversiones extranjeras (Paikin y Perrotta, 2016), por lo que sus objetivos de máxima coinciden, a grandes rasgos, con la propuesta del ahora Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico.

Dentro de este grupo, el más beneficiado sería Perú, país que antes del TPP-11 era quien menos acceso tenía a estos mercados por carecer de acuerdos de libre comercio con países como Australia, Malasia y Vietnam. Si bien en un principio el entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski se mostraba reacio a formar parte del entonces Acuerdo Transpacífico, a la vez que privilegiaba las negociaciones entre la Alianza del Pacífico y China, la resolución de capítulos sensibles del TPP-11 (como aquellos pertinentes a patentes farmacéuticas) y la influencia de la vicepresidenta Aráoz terminaron por cambiar su posición. Numerosos estudios pronostican un importante aumento de las exportaciones peruanas, así

como un impacto positivo en la economía de Perú⁵, a partir de la implementación del TPP-11. Más aún, en un contexto de recesión regional, conseguir un nivel de crecimiento económico sostenido -aunque modesto- resulta más que tentador para cualquier Estado latinoamericano.

Por su parte, Chile ve al TPP-11 como una oportunidad para demostrar que, luego de décadas de inversión en servicios, innovación tecnológica y productos de alto valor agregado, el país está a la altura de los países más desarrollados de la nueva zona económica. En el caso de Chile, entonces, el TPP-11 no traerá como novedad una liberalización de su comercio (debido a que el país ya cuenta con tratados de libre comercio con casi todos los firmantes del TPP-11), sino el desafío de sostener los más altos estándares y normativas comerciales, coordinar sus acuerdos comerciales preexistentes, así como también profundizar los vínculos con aquellos miembros del acuerdo con los que su relación no ha sido del todo explotada (como es el caso de Japón, Canadá y Australia).

En el caso de México, al igual que ocurre con Canadá, el TPP-11 sirve para contrarrestar los efectos negativos de la renegociación del NAFTA, el tratado de libre comercio que une a estos dos países con los Estados Unidos desde 1994, y que está siendo fuertemente criticado por la administración Trump. Si bien México presenta fuertes recelos a la competencia de la industria manufacturera vietnamita, la ganancia en contrapartida implica dar un salto cualitativo en materia de ingreso al mercado asiático, en un momento en que la economía mexicana precisa un despegue para enfrentar la incertidumbre que acarrea la renegociación del NAFTA y una imperiosa necesidad de reducir su dependencia de los Estados Unidos⁶. Aunque México, al igual que Chile, ya tiene en funcionamiento un conjunto de acuerdos de libre comercio con la enorme mayoría de los países signatarios del TPP-11, en la práctica su comercio exterior continúa siendo altamente dependiente de los Estados Unidos. Para México, entonces, TPP-11 significa una gran oportunidad para la diversificación de su matriz de relacionamientos exteriores, pudiendo generar interacciones más fluidas con países como Australia, Japón y Nueva Zelanda y con el Asia Pacífico.

Colombia, por su parte, es el único miembro de la Alianza del Pacífico que no es parte del TPP-11. No obstante, el país ya había iniciado negociaciones para unirse al proyecto del TPP antes de la salida de los Estados Unidos, y es de esperar que se incorpore al TPP-11 en un futuro cercano.

El TPP-11 y el MERCOSUR

⁵ Consúltese: Castilla, 2015; Brookings Institution, 2016; Petri & Plummer, 2016.

⁶ Bartesaghi, 2018; citado en entrevista realizada por el diario El País (España), 9 de marzo de 2018. Disponible en: https://elpais.com/economia/2018/03/08/actualidad/1520522599_033974.html?id_externo_rsoc=TW_AM_CM Consultado el 10 de marzo de 2018.

Para los países del Mercosur el panorama es muy diferente. Para empezar, a diferencia de lo que ocurre con la Alianza del Pacífico, ninguno de los países miembro del MERCOSUR es signatario del TPP-11. Por esta razón, las economías que conforman el MERCOSUR podrían sufrir importantes mermas en sus exportaciones una vez que entrado en vigor el acuerdo.

Quienes tienen más en juego son Argentina y Brasil debido a que mantienen importantes lazos comerciales con países parte del TPP-11, principalmente con Chile, Estados Unidos y Japón. Con ello, el TPP-11 podría comprometer seriamente las exportaciones argentinas y brasileñas hacia estos mercados si la Argentina y el Brasil no se adecúan a las nuevas regulaciones y estándares que involucra este mega-acuerdo.

Por su parte, si bien Uruguay, Paraguay y Venezuela tienen un menor grado de vinculación con estas economías, también podrían salir perjudicados al ver disminuida de manera significativa su capacidad de atracción de capitales e Inversión Extranjera Directa debido al mejor posicionamiento, en materia de adopción de estándares y normativas, de sus contrapartes trasandinas miembros del TPP-11.

Ante un panorama potencialmente adverso para los países del MERCOSUR, se plantean tres posibles escenarios:

Por un lado, los países del MERCOSUR podrían optar por intensificar su comercio con China, la gran potencia asiática excluida del TPP-11, como modo de contrarrestar la pérdida de acceso a los mercados del sudeste asiático vis à vis los países miembros del TPP-11. Sin embargo, esta estrategia tiene también sus consecuencias adversas, y es que este rumbo posiblemente conlleve una mayor precarización de las exportaciones, debido a que China demanda cada vez más productos primarios con el menor valor agregado posible. En otras palabras, China serviría para asegurar el flujo de entrada de divisas, de vital importancia para sortear el estancamiento económico en la región, pero no ayudaría a una estrategia de mediano y largo plazo de industrialización y desarrollo de los países del Mercosur. Por su parte, China cuenta con acuerdos comerciales con 15 países del Asia Pacífico, incluyendo a siete de los países miembros del TPP-11 (Australia, Brunei, Chile, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam), y si bien ve al acuerdo como un desafío a su liderazgo en materia económica y comercial, el país cuenta con fuertes lazos con el Asia Pacífico.

Por el otro lado, un acuerdo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico puede ser una vía media que permita evadir las consecuencias negativas del TPP-11 para la cuenca atlántica del subcontinente. En favor de esta alternativa resalta el hecho de que ya existe una gran yuxtaposición entre ambos bloques. En efecto, los cuatro Estados miembros de la Alianza del Pacífico cuentan con acuerdos comerciales con el MERCOSUR y, además, Chile, Colombia y Perú son miembros asociados del bloque, mientras que México tiene el estatus de Estado observador. Del mismo modo, Argentina, Paraguay y Uruguay son miembros observadores de la Alianza del Pacífico. De esta manera, un mayor acercamiento

con la Alianza del Pacífico podría ser la puerta de entrada al mercado conformado por el TPP-11, permitiendo que el MERCOSUR conserve su carácter específico sin perder gravitación comercial ni sufrir una desaceleración económica.

Sin embargo, esta opción también acarrea una serie de desafíos, y el principal de ellos es un escollo no solo de carácter económico sino principalmente de tipo político-institucional, y es que elegir la vía del TPP-11 implica señalar al resto del mundo que el crecimiento económico de un estado vendrá dado por la apertura comercial y por una mayor integración interregional (Council on Foreign Relations, 2015). Para los países del MERCOSUR, que llevan adelante importantes políticas proteccionistas, ello implicaría abrir ciertos sectores de su industria nacional -históricamente protegidos- a la competencia internacional, lo que conllevaría fuertes costos políticos y económicos.

Una tercera vía para contrarrestar potenciales efectos adversos del TPP-11 para los países del MERCOSUR es avanzar en las negociaciones para firmar un acuerdo de libre comercio entre el bloque sudamericano y la Unión Europea, proyecto que viene siendo tratado hace varias décadas. El renovado impulso que se le ha dado a estas negociaciones pareciera indicar que es, por el momento, esta tercera opción la que ha elegido el MERCOSUR para hacer frente a, por un lado, un Estados Unidos más proteccionista y centrado en su mercado interno, por el otro lado, la emergencia de un mega bloque comercial configurado a partir del TPP-11.

A pesar de los desafíos y problemáticas que pueda acarrear el TPP-11 para los países del MERCOSUR, es necesario reconocer que, para bien o para mal, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico redefine el modo en que se comercia entre estados en el siglo XXI. En este sentido, la adopción de un mayor número de compromisos en términos de integración es un elemento clave para conjugar las amenazas y oportunidades del nuevo escenario internacional con las fortalezas y debilidades del MERCOSUR de cara al regionalismo del siglo XXI (Baldwin, 2011; Zelicovich, 2016).

Las respuestas que se piensen desde el MERCOSUR deben dar cuenta de este nuevo tipo de regionalismo, característico del siglo XXI, que enfatiza la construcción de normativas, reglas y estándares, e incorpora dimensiones novedosas como innovación tecnológica, protección del ambiente, equidad de género, reglas de origen, y mayores estándares de protección laboral al tablero de las negociaciones comerciales internacionales. En consecuencia, pese a estar fuera del TPP-11, los países miembros del MERCOSUR tienen la opción de avanzar en la implementación de políticas que aseguren que sus normas y regulaciones vayan gradualmente ajustándose a los nuevos estándares globales comerciales y económicos, dictados ya no por la Organización Mundial del Comercio sino por acuerdos interregionales como el TPP-11. Acciones de este tipo ayudarían a no perder competitividad en materia de regulaciones comerciales y reaseguros jurídicos, posicionando así a la región como nicho de inversiones seguras.

Conclusiones

Incluso sin la presencia de Estados Unidos, el TPP-11 constituye uno de los mega acuerdos comerciales más importantes al conformar un mercado libre de aranceles que nuclea a casi 500 millones de consumidores. Con presencia en tres continentes (América, Oceanía y Asia); este mega-acuerdo se sitúa a la vanguardia en materia de construcción de reglas, estándares y normas comerciales, mejorando además el entorno de negocios de los países firmantes y su capacidad de atraer inversiones.

El Asia Pacífico es hoy la región más dinámica del mundo y se espera que para el año 2050 represente la mitad de la producción mundial (Banco Mundial, 2017). Esta región juega un papel central en el TPP-11 y este acuerdo puede significar un importante impulso en la dirección hacia una mayor apertura comercial y la defensa de la globalización, incluso si desde el Atlántico Norte se vive un momento de aislamiento y proteccionismo.

En el marco de una notoria ralentización en los organismos de comercio multilaterales a nivel global, sumado a los efectos aún no superados de la recesión económico-financiera de 2008, los Estados buscan nuevas formas de diversificar sus lazos comerciales, económicos y financieros. Ante la incertidumbre que conllevan los recientes cambios geopolíticos y geoeconómicos en el sistema internacional, garantizar mercados a los que vender productos y servicios; y mantenerse a la cabeza de la cada vez más exigente carrera por la competitividad y la innovación son objetivos prioritarios no solo para las grandes potencias sino para todos los Estados.

En el contexto particular sudamericano, surge una considerable tensión entre, por un lado, sostener las tendencias del regionalismo de las últimas dos décadas, y, por el otro lado, expandir los lazos económicos, financieros y comerciales con el resto del mundo -con la liberalización económica que ello supone-.

En un mundo en el que el comercio se define, cada vez más, en los tableros inter-regionales, y cada vez menos en la arena global, una Sudamérica partida en dos conllevaría serias desventajas, entre las que resalta la pérdida de capacidad de acción como bloque en instancias internacionales.

Ante esta situación, los países sudamericanos deberán procurar un sabio equilibrio entre los proyectos de construcción de una identidad y matriz institucional sudamericana, por un lado, y los esfuerzos por no perder gravitación en los planos económico y comercial a nivel global, por el otro. De lo contrario, las vertientes “atlantistas” y “pacifistas”, representadas por el Mercosur y la Alianza del Pacífico respectivamente, podrían derivar en una división vertical del espacio sudamericano, reduciendo los beneficios que conlleva la descentralización de la economía global, el auge de la región del Asia Pacífico y las ventanas de oportunidad que abren acuerdos comerciales inter-regionales como el TPP-11.

Preservar los logros obtenidos durante los últimos lustros en Sudamérica, en materia de integración regional y crecimiento económico, necesitará una voluntad política dispuesta a impulsar y liderar la coordinación regional, diseñar nuevas estrategias de vinculación económica, financiera y comercial, propiciar el acercamiento entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, y capitalizar el espacio ofrecido por la UNASUR para diseñar e implementar una matriz de inserción inteligente de la región dentro del nuevo tablero económico internacional.

Recibido: 30/03/2018

Aprobado: 10/06/2018

Bibliografía y fuentes consultadas

ACTIS, E., (2016), “Dilemas y contradicciones de la política sudamericana de Brasil bajo los gobiernos de «Lula» da Silva (2003-2010)”, en *Estudios Internacionales*, No. 184, 9-37.

AUSTRALIAN GOVERNMENT, DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, (2018), “TPP-11 outcomes and background documents”, 7 de marzo de 2018. Disponible el: <http://dfat.gov.au/trade/agreements/tpp/outcomes-documents/Pages/outcomes-documents.aspx>. Consultado el 9 de marzo de 2017.

BALDWIN, R., (2011), “21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, en *World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division*, No. ERSD-2011-08, Ginebra: World Trade Organization.

BANCO MUNDIAL, (2017), *Global Economic Prospects: divergences and risks*, Washington, DC, World Bank.

BOUZAS, R., (2013), “La inserción de Argentina en los mercados globales”, en *Colectivo Económico*, 4 de agosto de 2013. Disponible en: <http://live.v1.udes.edu.ar/files/UAHumanidades/ARTICULOS/040813bouzas.pdf>. Consultado el 10 de enero de 2018.

BROOKINGS INSTITUTION, (2016), “El significado del TPP para América Latina y el Caribe”, 9 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.brookings.edu/es/opinions/el-significado-del-tpp-para-america-latina-y-el-caribe-2/#ftnte4>. Consultado el 3 de febrero de 2018.

BUSSO, A., (2016), “UNASUR en el escenario del multilateralismo latinoamericano: luces y sombras”, en *Oasis*, No. 24, 45-67

CASTILLA, L., (2015), “The Peruvian Success Story: How free trade turned a once struggling economy into a global player”, en *Americas Quarterly*. Disponible en: <http://www.americasquarterly.org/content/peruvian-success-story>

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, (2015), "What Does the TPP mean for Latin America?", Washington, DC. Disponible en: <http://www.cfr.org/americas/does-TPP-mean-latin-america/p36556>. Consultado el 12 de febrero de 2018.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, (2016), "Estimating the Effects of the Trans-Pacific Partnership (TPP) on LAC", en *Working Papers*, 16/101, mayo de 2016.

HEINE, J., 2018, "The TPP-11 and the challenge for China", en *Global Times*, 7 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.globaltimes.cn/content/1092272.shtml>. Consultado el 9 de marzo de 2018.

HUMMELS, D., ISHII, J. y YI, K-M., (2001), "The nature and growth of vertical specialization in world trade", en *Journal of International Economics*, 54/1, 75-96.

GILPIN, R., (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.

LEIRAS, M.; MALAMUD, A. y TOKATLIÁN, J.G., (2016), *¿Por qué retrocede la izquierda?*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

MALAMUD, A., (2017), "Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil's International Rollback", en *Rising Powers Quarterly*, No. 2, Vol. 2, 149-168.

MERKE, F., (2015), "Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power", en *International Politics*, Febrero 2015, Vol. 52, No. 2, 178-192.

PAIKIN, D. y PERROTTA, D., (2016), "La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica", en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XXII, N° 34, 67-101.

PETRI, P. & PLUMMER, M., (2016), "The Economics Effects of the Trans-Pacific Partnership: New Estimates", Working Paper, Washington, DC, Peterson Institute for International Economics.

SPEKTOR, M., (2014), "The State of Brazil's South American Project", Working Paper, junio de 2014, Washington DC, Inter-American Dialogue.

WORLD ECONOMIC FORUM, (2015), "Geo-economics. Seven Challenges to Globalization", en *Global Agenda Councils*, enero de 2015.

ZACCATO, C. y LISTRANI, T., (2017), "Sudamérica frente al Acuerdo Transpacífico: Oportunidades y Desafíos", en *Contexto Internacional*, año 17, N° 42, pp. 12-20.

ZELICOVICH, J., (2016), "El MERCOSUR frente al "Regionalismo del SXXI". Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de

integración”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XXII, N° 34, 1-27.

El “currículum” en la enseñanza del Derecho. Apreciaciones y limitaciones en torno a la “transmisión” de “valores, ideales y principios”¹

The “curriculum” in the teaching of law. Appreciations and limitations around the “transmission” of “values, ideals and principles”

JOSÉ SALVADOR MERCADO DÍAZ

Licenciado en Derecho por la Universidad Contemporánea (UCO), especialista en Derecho Notarial y Derecho Corporativo por la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Actualmente se encuentra realizando su Maestría en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Correo electrónico: jsalvador.mercado@gmail.com

Resumen

En el presente artículo nos proponemos estudiar el “currículum” en la enseñanza del derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro (México) en la actualidad (2018). Analizaremos el contenido del currículum, reflexionaremos sobre la inclusión de valores e ideales humanos en la enseñanza del mismo (relacionados con la práctica social o más específicamente con el ejercicio del derecho de un modo socialmente comprometido), y finalmente, realizaremos algunas sugerencias para la incorporación de elementos que ayuden a potenciar una práctica del derecho responsable y comprometido con la sociedad.

A fin de hallar respuestas satisfactorias, hemos hecho uso de encuestas individuales anónimas y semiestructuradas, así como

Abstract

Our purpose in this article is to study the “curriculum” in the teaching of law at the Law School of the Autonomous University of Querétaro (Mexico) at the present (2018). We will analyze the content of the curriculum, reflect on the inclusion of values and human ideals in the teaching of law (related to social practice or more specifically with the exercise of law in a socially committed way). And finally, we will make some suggestions for the incorporation of elements that help to promote a practice of responsible law and committed to society. In order to find satisfactory answers, we have made use of anonymous and semi-structured individual surveys, as well as personal interviews with students and teachers. We also carry out a detailed analysis of the curricula, of the programs of the subjects and we

206

¹ Agradezco al Doctor Javier Rascado Pérez por su asistencia y colaboración, en carácter de su rol como Director del presente proyecto de investigación.

entrevistas personales a alumnos y docentes. También realizamos un análisis pormenorizado de los planes de estudio, de los programas de las asignaturas e investigamos respecto de las actividades promovidas por la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) como ámbito de extensión.

investigate with respect to the activities promoted by the Law School of the Autonomous University of Querétaro (UAQ) as an extension area.

Palabras clave

Currículum – Transmisión – Enseñanza del derecho – Valores, ideales y principios – Compromiso social

Keywords

Currículum – Transmission – Teaching of law – Values, ideals and principles – Social commitment

Introducción

El énfasis positivista del currículum de las carreras de Derecho en las universidades de México, durante el siglo XX y lo que va del XXI, ha descuidado la formación de una disciplina “con rostro humano” que debería caracterizar la práctica profesional del abogado, convirtiéndolo en un técnico de las leyes antes que en profesional del Derecho. Los valores, principios e ideales humanos, identificados con los principios generales del Derecho, han venido a convertirse en fuente subsidiaria del mismo, relegados a un último lugar en la enseñanza de las leyes. Tales principios, que han sido el motor y la meta de la práctica jurídica, no se están enseñando adecuadamente en las facultades. Esta carencia, deshumaniza la práctica jurídica, anula el espíritu de la norma, mecaniza el trabajo de los tribunales, y en general, el trabajo cotidiano de los licenciados en Derecho; no se invierte tiempo suficiente en el análisis de los principios que rigen las normas internacionales, ni se estudian los propósitos para los que fue constituido el Estado Mexicano y sus instituciones; no se debate ni reflexiona lo suficiente sobre la conducta esperada de los juristas. Desde el aula universitaria más humilde, hasta el Recinto Legislativo o el Pleno de la Corte, se ausenta la práctica de los altos ideales de la humanidad, consagrados en la norma pero olvidados en la realidad. En una sociedad altamente globalizada y tecnificada, resultado de un capitalismo que ve en el hombre sólo un recurso más, y un liberalismo económico centrado en el mero esfuerzo individual como catapulta al éxito y desarrollo personal, se hace urgente el compromiso social del profesional. Frente a este contexto general, “...la universidad pública deberá ser cada vez más científica y a la vez cada vez más comprometida socialmente” (Krocht, 2003). Más científica, porque no se puede dejar de lado el fundamento teórico y práctico que distinguen a la ciencia jurídica de la mera *doxa*; más comprometida

socialmente, porque no puede negarse la necesidad imperante en la sociedad antes descrita, y el imperativo de romper con el rol de espectador.

En el presente artículo nos proponemos estudiar el “currículum” en la enseñanza del derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro (México) en la actualidad (2018). Analizaremos el contenido del currículum, reflexionaremos sobre la inclusión de valores e ideales humanos en la enseñanza del mismo (relacionados con la práctica social o más específicamente con el ejercicio del derecho de un modo socialmente comprometido) y finalmente, realizaremos algunas sugerencias para la incorporación de elementos que ayuden a potenciar una práctica del derecho responsable y comprometido con la sociedad.

A fin de hallar respuestas satisfactorias, hemos hecho uso de encuestas individuales anónimas y semiestructuradas, así como entrevistas personales a alumnos y docentes. También realizamos un análisis pormenorizado de los planes de estudio, de los programas de las asignaturas, e investigamos respecto de las actividades promovidas por la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) como ámbito de extensión.

Precisiones conceptuales: currículum y transmisión

Partimos de la hipótesis general de que el currículum en la enseñanza del derecho no enfatiza la implementación de valores, ideales y principios en su práctica (en relación a su compromiso social). Sin embargo, al hablar de currículum ingresamos en el plano del debate ya que no existe una conceptualización consensuada al respecto.

Incluso, dependiendo de la definición que utilicemos para referirnos al “currículum”, podría argumentarse que “el currículum en la enseñanza del derecho” es un pleonasma, de hecho; de acuerdo a una concepción amplia, efectivamente lo es. No habría inconveniente en soslayar parte del enunciado, sosteniendo que “el currículum en el derecho” es suficiente para titular este trabajo. Sin embargo, la “enseñanza del derecho” (como parte del título), busca especificar el ámbito en el que se desarrolla el trabajo de campo, cuyo énfasis está colocado en la práctica docente, sin desconsiderar sus alcances y limitaciones en el alumnado. Las dimensiones institucionales pueden resumirse en cuatro: la pedagógica, la socio-comunitaria, la organizacional y administrativa. En términos concretos nos referiremos a las dos primeras dimensiones, es decir las que forman parte fundamental en la enseñanza del derecho (y que a su vez, son parte conformante del currículum).

Eduardo López Betancourt sostiene que: “Hablar de la enseñanza de las ciencias jurídicas es hacer referencia a sus contenidos, métodos y medios. El contenido, lo definen los programas, que son esenciales. Los métodos a utilizar, deben determinarse según resulten para lograr los objetivos de la enseñanza. Y los medios, son los instrumentos con que cuenta el maestro que enseña materias jurídicas, tanto desde el punto de vista teórico, como un sentido práctico, atendiendo sobre todo a la realidad del trabajo docente, pues en muchos casos, el profesor no tiene a su alcance los medios idóneos para su trabajo, y se ve en la necesidad de improvisar sistemas y caminos, de crear nuevos instrumentos que le

auxilien en su importante labor.” (López Betancourt, 2009:1) Cuando hablamos del currículum, efectivamente consideramos los contenidos, métodos y medios, (es decir, la enseñanza) pero englobamos otros elementos que sin ser analizados en profundidad no dejan de ser menos importantes y en cuya investigación también consideramos.

El currículum es una herramienta de gran utilidad, especialmente en la práctica docente para planificar las tareas de modo adecuado y así maximizar el proceso del aprendizaje-enseñanza.

Cuando hacemos referencia al currículum escolar, nos referimos a la forma en que la sociedad enfrenta el problema de organizar un conjunto de prácticas educativas y las opciones para definir y organizar estas prácticas, las cuales son diversas y responden a distintos enfoques, por lo tanto, hay explícita o implícitamente diversas definiciones de currículum. (Salinas, 1998) Siguiendo a este autor, el currículum puede definirse de diversas maneras:

1) Como plan de estudio de carácter oficial, ese conjunto de materias o disciplinas, como objetivos generales, como conjunto de temas de una disciplina. Es decir, currículum en referencia al modelo tradicional.

2) Currículum asociado a la idea de contenido y actividades organizadas de enseñanza, lo que ocurre en el aula. El conjunto de actividades ofrecidas por la escuela. El modelo de escuela nueva.

3) Currículum como proyecto que da sentido a una oferta educativa. Es el currículum planificado, proyectado, atiende a un proyecto cultural, en el que se disponen las actividades de la escuela. El conocido modelo tecnocrático.

4) Currículum como cruce de prácticas: es decir todo lo que ocurre en el aula (planificado o improvisado), como el pensamiento individual o colectivo (profesores-alumnos), según las posibilidades o limitaciones de que puedan o no ocurrir otra cosa. Tiene que ver con la manera de flexibilizar, de enseñar de acuerdo a las necesidades. El alumno es constructor de su propio aprendizaje. Un modelo constructivista.

5) Currículum como ámbito de reflexión de estudios, análisis, investigaciones y teorización.

El currículum representa un proyecto de carácter cultural, social y educativo, uno de cuyos valores radica en la capacidad de desarrollar en los alumnos las competencias necesarias para enfrentar y actuar críticamente, desde y para la sociedad en la que viven.

Para Salinas (1998), en definitiva, el currículum se construye a través de la dialéctica que se establece entre el currículum como posibilidad y el currículum como realidad. Este es el currículum vivido e implica las acciones concretas o experiencias de los sujetos en su propio espacio.

Por otro lado Alicia de Alba nos introduce la siguiente noción de currículum: “Por currículum se entiende a la síntesis de elementos culturales (conocimientos, valores, costumbres, creencias, hábitos) que conforman una propuesta político-educativa pensada e impulsada por diversos grupos y sectores sociales cuyos intereses son diversos y contradictorios, aunque algunos tiendan a ser dominantes o hegemónicos, y otros tiendan a oponerse y resistirse a tal dominación o hegemonía. Síntesis a la cual se arriba a través de diversos

mecanismos de negociación e imposición social. Propuesta conformada por aspectos estructurales-formales y procesales-prácticos, así como dimensiones generales y particulares que interactúan en el devenir de las currículas en las instituciones sociales educativas. Devenir curricular cuyo carácter es profundamente histórico y no mecánico y lineal. Estructura y devenir que conforman y expresan a través de distintos niveles de significación” (de Alba, 1995:59).

Así concebido, el currículum supera las fronteras del mero contenido curricular, o la enseñanza impartida por el docente. En esta realidad se incluye lo que puede considerarse como “currículum oculto”. Frente al currículum explícito, existe otro de carácter invisible u “ocultado” que actúa de manera eficaz en el proceso de aprendizaje de los alumnos. En efecto, también los docentes aprenden concepciones, actitudes y formas de comportamiento. Podríamos definir el currículum oculto, entonces, como el conjunto de normas, costumbres, creencias, lenguajes y símbolos que se manifiestan en la estructura y el funcionamiento de una institución. Sin pretenderlo de manera reconocida, el currículum oculto constituye una fuente de aprendizaje para todas las personas que integran la organización. Los aprendizajes que se derivan del currículum oculto se realizan de manera “osmótica”, sin que se expliciten formalmente ni la intención ni el mecanismo o procedimiento cognitivo de apropiación de significados.

Los aprendizajes que se derivan de este peculiar mecanismo afectan no sólo a los alumnos sino también, y de manera especial, al docente. En efecto, al incorporarse a una institución, se produce una apropiación de la cultura de la misma, unas veces por convencimiento y otras por una reacción de supervivencia.

Gvirtz y Palamidessi citan Philip Jackson- en su libro “La vida en las aulas” (1968) - que afirma que: “...el currículum oculto es el conjunto de influencias formativas que la escuela ejerce sistemáticamente pero que no están explicitadas ni formalmente reconocidas” (Gvirtz y Palamidessi, 1968:64). Diremos que se refiere a aprendizajes que incorpora el alumno a pesar de que dichos elementos no figuren en el currículo oficial por lo que según las circunstancias y las personas en contacto con los estudiantes dichos contenidos pueden o no, ser “enseñados” con intención expresa. Cualquier entorno, incluso actividades sociales y de recreación tradicionales, pueden brindar aprendizajes no buscados ya que el aprendizaje se vincula no sólo al ámbito educativo sino también a las experiencias por las que pasa una persona (sean éstas escolares o no).

También podemos destacar como elemento el currículum nulo el cual “se refiere a todos los conocimientos, valores y experiencias que el alumno no encontrará en la escuela y que determinan su formación”. (Gvirtz y Palamidessi, 2010:65). Es aquel conjunto de contenidos, aprendizajes, habilidades que no están presentes (o lo están de manera insuficiente) en los currículum diseñados, pero que constituyen una de las demandas de los alumnos o de la sociedad.

Estudiar el currículum en las amplias consideraciones antes descritas superaría los estrechos límites del artículo, por lo cual en términos simplistas y concretos, centraremos nuestra atención en el currículum en este sentido, considerando lo

que se denomina como currículum oculto e incluso currículum nulo. Concentrándonos en la práctica docente y en el marco institucional que se brinda a los alumnos. Como sostiene Dussel, “el currículum hace referencia todo lo que sucede en la escuela, y esto ha sido llamado la definición amplia del currículum (que se conoce como currículo “real”, “en la acción”, “enseñado”, “práctico”, “oculto”, etcétera).” (Dussel, 2007:4)

En cuanto al concepto de transmisión, se encuentra estrechamente relacionado a la idea de currículum amplio. No tiene sentido debatir la transformación de su uso en relación con la pedagogía. Simplemente afirmamos que “...la transmisión: es un pasaje no lineal ni automático, y su éxito no reside en un “buen aprendizaje”, en el sentido de que quien aprende puede dar cuenta de lo que le pasaron. El verbo transmitir hace referencia a un proceso que es incompleto de por sí, que no cierra, sino que quien recibe cuenta con un espacio de libertad sobre lo que recibe.” (Serra y Fattore, 2015:3)

Hassoun define a la transmisión como “...ese tesoro que cada uno se fabrica a partir de elementos brindados por los padres, por el entorno, y que, remodelados por encuentros azarosos y por acontecimientos que pasaron desapercibidos, se articulan a lo largo de los años con la existencia cotidiana para desempeñar su función principal, ser fundamento del sujeto y para el sujeto” (Hassoun, 1996: 21). En tal sentido es imposible el pasaje “pleno” de saberes, símbolos o prácticas entre generaciones, la transmisión es lograda cuando “ofrece -al sujeto- un espacio de libertad y una base que le permite abandonar (el pasado) para (mejor) reencontrarlo” (Hassoun, 1996:17). La transmisión de valores, principios e ideales, siempre tendrá una cuota de intersubjetividad, en donde el alumno recibe y transforma lo transmitido, y lo hace en base a una sociedad en la que está inserto y los desprendimientos lógicos de convivir: las experiencias personales, la influencia de su entorno primario, los contextos de su desarrollo personal, etc., incidirán en los resultados finales de la transmisión. No pretendemos en tal sentido, avanzar en la apreciación meticulosa de los resultados finales de la transmisión (de hecho, las consideraciones subjetivas sería una de las limitaciones). Sino que nos proponemos analizar la transmisión de los principios, valores e ideales en términos generales, siendo consciente de las características antes mencionadas.

Antes de continuar con el siguiente apartado, es necesario realizar algunas aclaraciones breves finales, respecto de las ideas de referidas a lo entendido por “principios, valores e ideales”. Los tres conceptos se encuentran limitados por concepciones intersubjetivas y lo que se destaca de ellos es su circunscripción social e individual. La expresión, por ejemplo, “principios generales del derecho”, ha sido descalificada considerándose “indeterminada y vaga. Los autores no han conseguido hasta ahora, en efecto, no obstante los esfuerzos realizados para alcanzarla, elaborar una fórmula susceptible de ofrecer una idea clara y precisa, de aceptación unánime, acerca de lo que deba entenderse por principios generales del derecho.” (de Pina y de Pina Vara, 1994: 418) Algo similar ocurre con las ideas de valores e ideales, al estar enmarcados en tiempo-espacio e individuo que los promueve o defiende. Bajo estas consideraciones, se hace imperativo consensuar una postura al respecto. La misma -argumentamos-

refiere a la aplicación social del conocimiento, más allá de los límites estrictos de la práctica profesional remunerada, donde aquello obtenido y aprehendido en el marco formativo no se restringe al ámbito laboral caracterizado por la relación salarial sino por el bienestar o ayuda que potencialmente puede brindar el individuo participante. A estas consideraciones, se podría sumar el carácter de “necesidad” por parte de los beneficiados, o incluso la utilidad que presenta el asunto que el estudiante o profesional de derecho buscan atender.

El compromiso social de la Facultad

La mejor manera de divisar, en una primera instancia, el compromiso social de la facultad en la cual centramos nuestra investigación, es observar su misión, su visión, los aspectos generales de la carrera, y en especial su plan de estudio. El acceso a la información disponible en el sitio web oficial de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, así como las diversas entrevistas con parte de su personal, nos aportan abundantes datos al respecto de su funcionamiento y de su impronta formativa.

Actualmente, la Facultad contabiliza tres licenciaturas: Licenciatura en Derecho, Licenciatura en Criminología y Licenciatura en Ciencias de la Seguridad. Brinda, además, nueve especialidades², seis maestrías³ y un doctorado en Ciencias Jurídicas. Para la obtención de datos, específicamente nos centraremos en el análisis de su Licenciatura en Derecho y en la última generación de la Maestría en Derecho (perteneciente también a la UAQ).

La Licenciatura en Derecho tiene una modalidad educativa presencial y una duración estimativa de cuatro años y medios (9 semestres). A partir de la modificación del Plan de Estudio (Plan D2017), cuenta con seis líneas terminales que amplían y especifican más claramente el área de aplicación de los estudios brindados: Línea Terminal en Derecho Fiscal y Administrativo, Línea Terminal en Derecho Privado, Línea Terminal en Derecho Constitucional, Línea Terminal en Derecho Internacional, Línea Terminal en Derecho Penal, y Línea Terminal en Derecho Social. El cambio del Plan de Estudio, relacionado a esta incorporación terminal, implica un avance enorme en la formación específica de los alumnos, y no sólo los orienta en relación a un campo laboral particular, sino que nos demuestra un interés por parte de las autoridades en fomentar algunas de las ramas del derecho.

En cuanto a la Misión del programa, se apela a: “Contribuir en la formación de profesionistas éticos, con visión humanística y compromiso con el desarrollo político, social, democrático y cultural de su comunidad, así como con el uso

² Especialidad en Justicia Constitucional y Amparo, Especialidad en Derecho Corporativo, Especialidad en Derecho Fiscal, Especialidad en Derecho Notarial, Especialidad en Proceso Penal Acusatorio, Especialidad en Derecho Privado, Especialidad en Derecho del Trabajo, Especialidad en Derecho Familiar, Civil, y Mercantil, Especialización en Derecho.

³ Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal, Maestría en Ciencias Jurídicas, Maestría en Ética Aplicada y Bioética, Maestría en Derechos Humanos, Maestría en Criminología, Procesos Culturales y Estrategias de Intervención, Maestría en Retórica, Argumentación Jurídica y Litigación.

sostenible de los recursos naturales.”⁴ También se afirma la búsqueda de “...una visión multidisciplinaria que enlaza los conocimientos jurídicos, humanísticos, políticos y económicos, con el uso de herramientas teóricas, de investigación y comunicativas de vanguardia, así como con actividades prácticas que permiten el análisis y comprensión de problemas actuales y complejos, lo que hacen posible el desarrollo de competencias y el avance de la ciencia jurídica.”⁵ Poniendo de manifiesto la vinculación social y la formación integral de los estudiantes. Es evidente, que la intención de la participación alumno-medio está presente, así como la formación en sus aspectos “humanistas”. De hecho, cuestiones similares se afirman en la Visión de la Facultad correspondiente al último Plan de Estudios (Plan D2017): “...se pretende priorizar, bajo la filosofía humanista, la calidad, la competitividad, la vinculación e innovación académica, como ejes rectores y a la vez, que atienda los problemas de los diversos sectores sociales, dando prioridad a los más vulnerables, no dejando de considerar, los sectores empresarial y gubernamental.”⁶ Un profesionista formado en el derecho pero también en valores y principios, es una constante en la presentación de la carrera. Dentro de los Objetivos Generales, la idea se plantea explícitamente al afirmar que los graduados deberán ser “...reconocidos por su desempeño en los distintos campos que ofrece el ejercicio de su profesión; comprometidos con su entorno social, con competencias comunicativas de criterio jurídico, sustentado en la ética, el desarrollo científico, la metodología multidisciplinaria, interdisciplinaria y transdisciplinaria propia de la filosofía de la ciencias y las humanidades.”⁷ Esta idea general reaparece en los objetivos específicos⁸ y en los requisitos de egresos.⁹ En el currículum escrito, y en un primer acercamiento, la cuestión relacionada a la aplicación práctica de valores y principios del derecho, entendido también como compromiso social, se hace manifiesto. En cuanto al Plan de Estudio, destacamos las modificaciones realizadas que permiten la especialización terminal, así como la incorporación de materias que amplían el campo social de aplicación, como por ejemplo: “Derecho Ambiental”. El contacto con materias de temáticas novedosa despierta el interés del alumno y abre las posibilidades a su campo de aplicación concreta. Materias como el

⁴ Disponible en: <http://derecho.uaq.mx/index.php/programas/licenciaturas/licenciatura-en-derecho/mision-y-vision>

⁵ *Ibidem*.

⁶ Disponible en:

<http://derecho.uaq.mx/index.php/programas/licenciaturas/licenciatura-en-derecho/plan-d2012>

⁷ Disponible en: <http://derecho.uaq.mx/index.php/programas/licenciaturas/licenciatura-en-derecho/objetivos>

⁸ Por ejemplo, al mencionar que se busca “Formar estudiantes comprometidos con el respeto de los derechos humanos, con habilidades para identificar e intervenir en los diversos ámbitos en los que puede desempeñarse.”

(Disponible en: <http://derecho.uaq.mx/index.php/programas/licenciaturas/licenciatura-en-derecho/objetivos>)

⁹ Los graduados deben tener una “...base de formación humanista, social, de comprensión del campo jurídico y con una visión de conjunto amplia y actualizada de todos los avances que se presentan en su campo disciplinario.” (Disponible en:

<http://derecho.uaq.mx/index.php/programas/licenciaturas/licenciatura-en-derecho/requisitos-de-egreso-lic-derecho>)

derecho indígena o derecho agrario posibilita la sensibilidad de los alumnos y su posterior inserción laboral en tales campos. El Director de la Escuela de Derecho, hace notar, por ejemplo, que “A partir de la introducción de la materia ambiental, han surgido muchos temas relacionados con esa línea de conocimiento y alumnos trabajan ahí. Actualmente estamos trabajando la posibilidad de introducir la materia de Derecho Indígena, lo que va a generar otro tipo de sensibilidad, y Mecanismos Alternos de Resolución de Controversias; que también va a tener impacto. Estamos en un proceso de transición. La formación decimonónica en la Facultad de Derecho todavía está presente.”¹⁰

La formación práctica de los alumnos también es de enorme importancia, por tal motivo, las Prácticas Profesionales y el Servicio Social, adquieren un especial énfasis en nuestra observación. El Servicio Social está integrado en el mapa curricular en la etapa de formación inicial, implicando 480 horas de trabajo. Mientras que la Práctica Profesional están integradas en el mapa curricular en el séptimo semestre contabilizando un total de 300 horas. En tales casos, la Universidad brinda el espacio curricular para que el alumno escoja prácticamente en libertad donde desarrollar sus horas de trabajo, pudiendo tener o no un compromiso social de por medio, siendo actividades relacionadas al ámbito de formación. “El Servicio Social puede realizarse en cualquier instancia que no tenga vinculación jurídica, lo que tienen que hacer es atender alguna problemática de la sociedad. Si este tiene relación jurídica mejor, pero pueden hacer actividades desde labor social, desde enseñanza que no tienen margen en las cuestiones legales. Mientras que las Prácticas Profesionales, por el contrario las tienen que realizar con instituciones que tengan directamente la vinculación con el área o sector en el que se van a desempeñar.”¹¹ Para realizar el Servicio Social, existe un catálogo de instituciones con las cuales la Universidad tiene convenio, por lo cual es importante destacar la comunicación y seguimiento que se realiza al alumno, tanto por la Facultad como la institución donde el estudiante realiza el servicio.

Finalmente, existe un último elemento a resaltar, brindado en el marco de la Facultad para incentivar el compromiso social y la aplicación de principios, ideales y valores en la práctica del derecho: referimos a las actividades de extensión. Afirmamos “...la extensión como comunicación humana, es decir, como un camino de doble vía para la interacción entre la Universidad y la sociedad (...) Así la Universidad, al aproximarse a los individuos y colectivos sociales, podrá identificar con precisión necesidades e inquietudes, recoger con una actitud respetuosa las manifestaciones culturales para posteriormente incorporarlas a su quehacer cotidiano para estudiarlos y proponer soluciones a los problemas identificados, preservar los valores y la cultura y difundir los resultados de su trabajo para que, nuevamente, sus interlocutores puedan apropiarse del conocimiento procesado o generado en la Universidad para lograr condiciones de desarrollo más propicias.” (Fresán Orozco, 2004:52) En el caso de

¹⁰ Entrevista realizada al Maestro en Administración Pública Ricardo Ugalde, Director de la Facultad de Derecho (UAQ), 30 de mayo de 2017, Santiago de Querétaro.

¹¹ Entrevista realizada a la Maestra Araceli Mendoza Rosillo, Coordinadora de la Lic. de Derecho (UAQ), 17 de junio de 2017, Santiago de Querétaro.

la Facultad de Derecho, la actividad de extensión por excelencia, se vincula al Bufete Jurídico Gratuito, que en palabras del actual Director de la Escuela de Derecho, el año 2017 atendió más de 5000 casos. Se proyecta continuar con la expansión de este servicio, y consolidar el Centro de Mediación en San Juan del Río, que está funcionando como prueba piloto, y ya ha atendido a más de 600 casos.

Sin embargo: ¿qué impacto ha tenido estas actividades y propuestas desde la universidad hacia los alumnos? ¿Es aprovechada y reconocida por los asistentes a la Facultad de la UAQ? Asimismo, quisimos conocer el estereotipo de abogado que portan los alumnos en sus diferentes niveles, para lo cual encuestamos tanto profesionales de la Maestría de Derecho, e ingresantes y alumnos de grados superiores al respecto. Todas estas variables han sido analizadas: el currículum en su sentido amplio (plan de estudio, programa, etc.), las actividades de extensión universitaria, y las prácticas y servicios profesionales.

Las percepciones del estudiantado: alumnos de grado y graduados

Para obtener respuestas satisfactorias acudimos a los distintos alumnos de la Universidad Autónoma de Querétaro, específicamente a alumnos y graduados de la Facultad de Derecho.

Las preguntas principales fueron directas: “¿Se te inculcaron principios, valores e ideales positivos en la práctica del derecho?” Prácticamente el 100% de los alumnos de grado afirmó que sí. Por su parte, la mayoría de los graduados (73,9%) también respondió de manera positiva, mientras que un casi 9% (8,6) respondió que no. El 17,3% restante, contestó que no o que sí pero con reservas, por ejemplo: mucho sostuvieron que la enseñanza recibida en relación con principios, valores e ideales no fue en razón de una materia en particular o actividades propiciadas por la universidad, sino por los docentes (“muchos de nuestros maestros nos hablaron de valores en el ejercicio de la profesión, aunque hubo algunos que no”; “no directamente fue en base a la ética, sino en cómo algunos docentes impartían la clase”; “Sí, con alguna materia que recibí se intentó y en otras clases algunos profesores”). El 13,04% relacionó su respuesta a la práctica docente, mientras un casi 9% vinculó la adquisición de principios y valores, también a la existencia de una materia orientadora. Algunos encuestados sostuvieron la necesidad de considerar el entorno primario como fundamental (“la mayoría de los valores que tengo y practico los obtuve en casa y durante mi educación básica”; “eso viene desde la infancia, la facultad los puede reafirmar o no”).

La segunda pregunta, en estrecha relación con la anterior, refirió a su compromiso social: “¿Consideras que has sido formado como un profesional comprometido socialmente?”. El 88,2 % de los alumnos de primer semestre contestaron que sí, mientras que el restante sostuvo que “tal vez”. Sin embargo, no existieron respuestas negativas. Una pregunta similar, supone contener similares resultados. Sin embargo, las respuestas brindaron resultados diferentes en el caso de los graduados: un 43,47% han respondido que sí, un 21,73% han afirmado que no, y un 34,78% han condicionado su respuesta considerando a la Universidad y/o a su entorno social como causantes de su formación; lo que

significa que dan a la Facultad un papel relevante pero no exclusivo. Por ejemplo: “La formación con el compromiso social viene desde la familia y tu entorno. La licenciatura sólo reforzó ese sentido social”; “Sí pero no sé hasta qué punto ha influido, más que yo soy una persona que entre mis valores, el aspecto social predomina, a comparación de otros compañeros que recibieron la misma formación y no se enfocan tanto en generar verdadero valor social con su trabajo.”; “No, mi compromiso social es porque forma parte de mis valores e ideales y no porque haya sido parte de mi formación.” En general se manifiesta la importancia de la facultad, pero no la relevancia absoluta de la misma para generar profesionales comprometidos. La universidad ha influido especialmente por medio de los docentes en su práctica de enseñanza, más que en sus actividades propuestas para generar sensibilidad.

También consultamos sobre la actividad laboral del abogado, si en la misma se encuentra presente efectivamente el compromiso social. Aproximadamente 60% de los encuestados respondió que el compromiso social se encuentra presente; mientras que el 40% restante respondió que no (algunas respuestas condicionaron el no a la actividad laboral realizada). Aunque la mayoría respondió afirmativamente, no deja de ser preocupante la cantidad de graduados que respondieron de modo negativo. En las respuestas de los no graduados el número es mayor: el 84,6% respondieron afirmativamente; mientras que el porcentaje restante lo hizo de forma negativa.

El compromiso social (o responsabilidad social) básicamente establece una obligación que tiene un individuo (o grupo de individuos, como el que representa la Universidad) con todo la sociedad al pertenecer a ella, para contribuir al equilibrio social o bienestar colectivo. En relación a la profesión tiene estrecha vinculación con la aplicación de principios, valores e ideales éticos en la práctica, así como la realización de actividades que impliquen brindar a la sociedad elementos materiales o inmateriales para su mejoría como tal. Teniendo en cuenta el ámbito universitario, la extensión universitaria es un campo inmenso de aplicación de este compromiso social, sin embargo; al preguntar a los graduados si han participado de actividades de extensión universitaria, casi el 69,56% de los graduados respondió negativamente (algunas respuestas incluyeron “desconozco de esas actividades”, “jamás me ofrecieron participar”, o “no sabía que existían”) En cuanto a los alumnos los porcentajes son más graves, ya que el 88,2% de los consultados no sabían lo que son. El porcentaje restante, conocía de las actividades de extensión sólo porque había participado en ellas. En cuanto a la pregunta dirigida a los alumnos respecto de su intención de participar en actividades de extensión, sólo el 41,2 respondió afirmativamente. Demostrando así, no sólo su desconocimiento de tales actividades sino su poco interés en formar parte de ellas.

En cuanto a las prácticas sociales, así como en los servicios sociales, uno esperaría encontrar actividades que vinculen al alumno universitario con problemáticas de la sociedad, o que incidan en su sensibilidad social. Sin embargo, los resultados no son alentadores. Sólo el 11,9 de los encuestados realizaron actividades en Organizaciones No Gubernamentales o relacionadas a prácticas sociales o de responsabilidad social. La mayoría (59,5%) realizó sus

prácticas y servicios en organismos del estado o sector público. Más allá de las posibilidades que presente la facultad para sensibilizar y crear un compromiso social, los resultados son magros. En el caso de los alumnos, el 17,6% no sabía aún a dónde realizarlo, casi el 6% (5,9) pretendía hacerlo en el área “docencia”. El 76,5 restante esperaba realizar su servicio social o práctica en un ámbito privado o sector público. Independientemente, que las prácticas sociales - a partir de la información brindada por la coordinadora de la carrera de derecho - deba estar vinculada estrechamente a una retribución social.

Frente a este contexto general, que prioriza el ámbito privado o el sector público, nos interesó conocer el estereotipo de abogado que se tiene, pero sobretodo, en qué sentido la pregunta relacionada al compromiso social del abogado coincidía con esa percepción.

Los datos fueron contundentes. El 68,18 % de los alumnos de maestría coincidían en una imagen negativa del abogado: se lo considera corrupto, asociado al abogado litigante, egoísta al utilizar la ley en aras de su beneficio. Algunas apreciaciones son interesantes porque hablan más bien de su falta de compromiso social que su efectiva participación socialmente responsable: “Fraudulento, coludido con la autoridad, que acomoda las cosas a su favor para siempre salir beneficiado”; “Persona con interés propio, sin sentimiento”; “Una persona hábil que utiliza sus conocimientos en beneficio propio”; “Persona con interés propio sin sentimientos”; entre otros.

Los elementos favorables refieren más a la práctica profesional que a su interés social o vínculo con la sociedad. Por ejemplo: se habla de que es una persona “Profesional”; “una persona muy culta, que sabe escuchar...”, “Inteligente”; etc. Otros elementos que consideramos “positivos”, están relacionados con el éxito asociado a los abogados: “Su personalidad y estatus social”; “bien hablado”, “con mucho dinero”, entre otros. Cierta paradoja se hace presente entre lo que se afirma en un primer momento (que el abogado tiene compromiso social) y el estereotipo que circula socialmente entre los mismos estudiantes y profesionales.

Lo que más llama nuestra atención, es que la imagen del abogado se va “negativizando” al avanzar la carrera. Analizando los datos en secciones, observamos que los alumnos de nuevo ingreso poseen una imagen más fuerte relacionada a aspectos positivos. El 82,35% de los consultados consideran al abogado como un ser “Recto, responsable, solidario, leal, tolerante, prudente, grato, respetuoso, culto, hábil”; “honrado, justo, eficaz”; “elegante y culto”; etc. Mientras que sólo el 17% restante adjudicó al abogado un estereotipo negativo. (“Corrupto y millonario”; “Corruptos y ladrones...”; “Tranzas, que solo le sacan dinero a la personas”) ¿Será que el tránsito escolar reajusta esta última imagen?

Frente a este análisis de datos, donde nos encontramos con un estereotipo negativo del profesional, nos interesa saber si la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro brinda elementos suficientes para expandir la visión del abogado y romper con la figura asociada al profesional litigante, exitoso y corrupto, asociado a la política y al sector público. Ya hemos hecho notar que existe un desconocimiento profundo de las actividades de extensión;

pero: ¿qué perspectivas existen acerca de las actividades docentes y de investigación?

Del total de los graduados consultados casi el 40% considera la docencia y la investigación como campo laboral, mientras que un porcentaje similar (aproximadamente el 40% también), tiene presente únicamente la actividad docente, lo que resulta curioso al pensar la escisión de la enseñanza y la investigación como algo factible. En cuanto al porcentaje que no piensa actuar laboralmente en ninguna de las dos propuestas, hallamos el 17,3 % (casi el 18 % del total), mientras que la investigación como campo exclusivo, es considerada sólo por 4,3% de los consultados

Pero el diagnóstico se agrava cuando se pregunta si se encuentran preparados para realizar investigación, a lo que el 73,9 % responde que no se encuentra en condiciones óptimas. (“No, creo que hay algunas cosas que necesito reforzar”; “No en un 100%”; “La verdad es que no me siento lo suficientemente preparada”). En cuanto al 26% restante, que sí se considera preparado para realizar investigación, se destaca que no todos adquirieron esos conocimientos en el marco de la Facultad, ya que casi el 9% (el 8,6%) de ese total, lo aprendió en prácticas de actividades extra-universitarias. En el Plan de Estudio, existen materias asociadas a la investigación, como “Fundamentos de Investigación Social”, “Métodos Aplicados a la Investigación Jurídica” y la existencia de talleres dentro de la formación integral y de representación literaria que brindan herramientas metodológicas. Sin embargo, es suficiente. Incluso, el Director de la Escuela comentó la necesidad de interactuar mediante el Bufete Jurídico Gratuito con la sociedad y desarrollar investigación y proyectos a partir de esa interacción, pero los avances son aún escasos para contabilizarlos.

Considerando a los alumnos de licenciatura en general, los datos son aún más desalentadores. El 94,1% no ha considerado la investigación como posible campo laboral y el 71,2% además de dejar de lado aquella, también evade la posibilidad de dedicarse a la actividad docente. Sólo el 5,8% considera la opción de dedicarse a la docencia y a la investigación de modo conjunto, mientras que 23,5% afirma interesarse en la enseñanza.

Los datos muestran una irrelevancia a la investigación y a la docencia como futuros espacios de desarrollo, independientemente de la intención por parte de la facultad de generar egresados comprometidos con una de estas dos posibilidades (docente e investigador).

A modo de conclusión

En base a los datos obtenidos, podemos realizar numerosas reflexiones al respecto del currículum en la enseñanza del derecho. Primeramente, hemos destacado que el currículum como tal es un concepto polisémico, y por tanto, lo comprendemos en un sentido amplio. Referimos al plan de estudio en particular, pero también al desarrollo de las clases, a las actividades extrauniversitarias, a los acontecimientos y procesos que se viven dentro de la institución y no exclusivamente al interior del aula, etc. Es esta concepción, la que nos permitió conocer las numerosas actividades y propuestas realizadas desde la Universidad para la enseñanza del derecho: el plan de estudio en una primera instancia, pero

también las actividades de extensión, las prácticas y los servicios sociales, el incentivo a la investigación y a la docencia. Una apreciación general, nos permite evaluar positivamente a la Facultad de Derecho en su intención de generar alumnos socialmente comprometidos, inculcando valores y principios. Sin embargo, los resultados demuestran que lamentablemente estas actividades no son de gran impacto.

El nuevo plan de estudio (Plan D2017) además del mérito de incorporar las líneas terminales, posee materias que tienen la intención de generar un compromiso social en los alumnos, sin embargo, debe notarse que esta actitud debe estar presente en el dictado de todas las materias (como pudimos observar en las encuestas, la transmisión de valores se hace primordialmente desde la actitud del profesor y no desde el contenido de las materias), y para ellos se necesitaría realizar un estudio individualizado de cada cátedra, cuestión que supera los límites de este artículo.

En torno a las actividades de extensión, lo realmente grave es el desconocimiento que mostraron los consultados al respecto. Pero, hay que reconocer que las mismas además son insuficiente para la gran cantidad de alumnos. Ampliar las actividades de extensión y convertirlas en obligatorias o parte de la matrícula, no sólo generaría una mayor participación, sino que también incentivaría su difusión. Incluso, creemos que las Academias¹², como órganos colegiados, pueden proponer y dirigir actividades de extensión, para expandir la oferta y ampliar paralelamente, también su difusión.

En cuanto al servicio social y la práctica profesional, resultan un aspecto relevante y útil en la formación de los estudiantes; pero la libertad otorgada al alumno en la elección del servicio social termina siendo, en cierto sentido, perjudicial para inculcar una visión social de la sociedad. Proponemos, que el servicio social posea esta característica primordial, “ser social”. De ese modo, se restringe el margen de elección de los alumnos, y se desarrolla su sensibilidad *in situ*. Trabajar en una ONG no brindará elementos que sensibilicen al sujeto si este no se involucra efectivamente en el trabajo realizado por la institución; un servicio que valore las cuestiones sociales puede ser acompañado de una materia que priorice la formación humanística en la práctica concreta.

En cuanto a la investigación y la docencia, son campos laborales poco incentivados desde la facultad. Las encuestas han demostrado la poca importancia que se le da a ambas por parte de los alumnos, y además, la incapacidad manifiesta de realizar investigación por parte de los graduados. Uno de los elementos que puede funcionar para mitigar esta deficiencia, es incorporar la figura “ayudante alumno”: todo alumno puede participar en la cátedra que elija, e incluso impartir *ad honorem*, parte de una clase o un tema

¹² Las Academias “Son órganos colegiados establecidos por aprobación del H. Consejo Académico de la Facultad de Derecho, en coordinación con la Unidad de Planeación.” Todos los docentes deben pertenecer a una Academia, de acuerdo a su perfil académico o a las materias asignadas, “...las Academias proveen el espacio adecuado y los instrumentos pedagógicos y didácticos necesarios para el proceso de enseñanza-aprendizaje, mediante el trabajo colaborativo entre pares...” (Disponible en: <http://derecho.uaq.mx/index.php/docentes/coordinacion-de-academicos-y-gestion-docente>)

que sirva a su formación y también a su desarrollo profesional. Respecto de la investigación, la incorporación de una tesis de grado como requisito final de graduación obligatorio, puede ser un elemento que incentive y fomente la investigación, además de las materias metodológicas que efectivamente existen. Finalmente, nótese que el concepto de transmisión utilizado en el presente trabajo, tiene que ver con la apropiación de los conocimientos, la adquisición y reutilización de lo recibido en base a lo que se posee con anterioridad (valores, ideas, cultura, etc.). Por lo cual, la Universidad jamás puede ser responsable exclusivo de lo que genera, sino que la apropiación es bidireccional. En tal sentido, si un alumno ingresa a la universidad sin interés alguno por lo social, alejado de los valores y principios que se espera que porte y refuerce ¿qué remedio puede aportar la institución en estos casos? La transmisión, en cierto sentido, fracasa en sus objetivos. En este contexto, es que proponemos la evaluación psicométrica a los ingresantes, cuyo objetivo fundamental sea realizar un diagnóstico general del perfil del postulante para asegurar las características propias de un ser comprometido con su entorno y con una fuerte impronta social. No sólo el alumno necesita ser evaluado psicométricamente, también el docente debe superar estas etapas y demostrar estar capacitado para el dictado de su cátedra con visión socialmente comprometida. En cuanto al dictado de las materias, la facultad también ha avanzado en la incorporación de contenidos capaces de sensibilizar al alumno sobre problemáticas actuales. Proponemos continuar este camino, seguros de que materias de este tipo, tales como Derecho Agrario, Derecho Ambiental o Derecho Indígena, ayudan a sensibilizar al estudiante sobre problemáticas de la sociedad. El currículum en su sentido amplio, no puede considerarse de modo independiente de la transmisión. Por lo cual, si bien la Universidad puede proveer elementos que ayuden a crear un perfil determinado de egresado, la realidad es que el estudiante es un ser único que tomará lo recibido y lo reinterpretará, por lo cual las propuestas no son soluciones, sino meramente consejos que pretenden aportar a la excelencia de la Facultad.

220

Recibido: 30/03/2018

Aceptado: 10/06/2018

Bibliografía

-de Alba, A. (1995), "Currículum: crisis, mito y perspectivas" capítulo 3, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila.

-Dussel, I. (2007) "El Currículum", Programa de Capacitación Multimedial, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: Buenos Aires.

Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002217.pdf>

-Fresán Orozco, M. (2004) "La extensión universitaria y la Universidad Pública", Reencuentro, No. 39, abril, 2004, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco: Distrito Federal, México. Pp. 47-54

-Gvirtz, S.; Palamidessi, M. (2010), “El ABC de la tarea docente: currículum y enseñanza”, Buenos Aires: Editorial Aique.

-Hassoun, J. (1996) Los contrabandistas de la memoria. Bs. As.: Ediciones de la Flor.

-Krotch, P. (2003) “La Universidad Argentina: La necesidad de ser contemporáneos con el futuro”, en *La Educación Superior en el Siglo XXI*, Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI, UNESCO y Nueva Editorial Universitaria. Pp. 95-102.

-López Betancourt, E. (2009) “La enseñanza del derecho”, Revista Electrónica Amicus Curiae, No. 2 (2), Sistema de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de México.

Disponible en:

<http://www.journals.unam.mx/index.php/amicus/article/view/14583/13884>

-Salinas, D. (1998), “Currículum, racionalidad y discurso didáctico” en “Apuntes y aportes para la gestión curricular”, Buenos Aires: Editorial Kapeluz.

-Serra, M. S. y Fattore, N. (2005) “Sobre la educación entendida en clave de transmisión” (Ficha de Cátedra). Cátedra Pedagogía, Departamento de Formación Docente Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario. Inédito.

Entre el afuera y el adentro: cuando el Congreso de la Nación se pintó de verde

Nota de opinión

SANTIAGO APEZTEGUIA

Estudiante de la Licenciatura en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Ayudante de la Cátedra de Comunicación Visual Gráfica I, UNR. Correo electrónico: santiapezteguia@gmail.com



Luego de casi 24 horas de debate, el miércoles 13 de junio de 2018, la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción al proyecto de ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. El texto, que propone no solo despenalizar, sino además legalizar la práctica del aborto en la Argentina, implementando su gratuidad, y libre acceso a todo cuerpo gestante que decida o necesite realizar esta intervención, fue aprobado por una diferencia de tan solo 4 votos.

La del 13 de junio fue una sesión del Parlamento histórica: por primera vez los Diputados y Diputadas de la Nación se disponían a abordar después de tanto tiempo una problemática que ha sido postergada por la democracia y los estados latinoamericanos en general. Pero

la novedad no aparecía ya tanto en el proceso legislativo (que ya venía copando la agenda mediática y pública a raíz del tratamiento en Comisión y de las audiencias públicas durante los 3 meses previos, por las que pasaron más de 700 expositores y expositoras) sino en la masiva e inédita movilización que se generó durante el día entero que duró el debate y la votación en el recinto.

Las organizaciones que venían organizando la movilización, lo hicieron convocando a una “vigilia” hacia las afueras del Congreso, una forma de manifestación poco usual en la política argentina: “Ahora que estamos todas, ahora que si nos ven” fue uno de los cantos que más se escuchaban en las inmediaciones de la Plaza del Congreso. Y realmente era difícil no ver la marea verde de un millón de personas que colapsó ese día el centro porteño.

Separados por un sistema de vallas y un cordón policial de seguridad, al otro lado de la plaza se dispuso el espacio para la manifestación de quienes se oponen a que el aborto sea una política de salud pública del estado, que luego de un acto y algunos fuegos artificiales, se retiraron llegada la noche del miércoles, sin pena ni gloria.

Diversas generaciones fueron las que se acercaron al órgano legislativo de nuestro Estado a decir “acá estamos”: viejas, adolescentes, estudiantes, trabajadoras, desempleadas, artistas. Pero sobre todo cientos de organizaciones políticas y sociales de todo el país que introdujeron en la coyuntura política argentina un fenómeno, por lo menos, novedoso: el surgimiento del “feminismo”



como un sujeto político audaz, eficiente, articulador de otras identidades y otras representaciones, que pudo aglomerar y transgredir barreras ideológicas y partidarias que hasta ese momento venían siendo muy rígidas en la escena política hegemónica.

El “13J” fue todo un día de una movilización inédita en lo que va de este siglo, no solo por la masividad, sino también por la heterogeneidad: el clima que se vivía era el de una concentración de izquierda, con mística peronista, y protagonistas en gran parte mujeres y adolescentes. Luego de que terminaron los shows, del seguimiento del debate a través de pantallas gigantes, del humo de las parrillas que asaban los choripanes que ya habían impregnado la ropa de todas, y ya entrada la madrugada, cuando el frío bajo cero del ambiente empezaba a traspasar los abrigos; comenzaron los fogones en la plaza, como en las Avenidas Rivadavia y Callao. Y junto con el fuego se empezaban a escuchar los “rumores” de que había algunos diputados que estaban repensando su voto por la negativa, observando, desde adentro, esta abrumadora avalancha verde que no se movía de ahí afuera. El mensaje era claro: “de acá no nos movemos hasta que no aprueben la ley”. Y tan efectivo fue el mensaje que lograron torcer una votación que, según todos los pronósticos, iba en dirección a rechazar el proyecto y truncar el paso del mismo hacia la Cámara de Senadores.

Créditos de las imágenes: Santiago Apezteguia, 2018

Perspectivas

Revista de Ciencias Sociales

www.perspectivasrcs.com

revistaperspectivascs@gmail.com

Rosario, Argentina